

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 181/II

Ökonomie der Hochschule II

Von

**Uschi Backes-Gellner, Hubert Braun, Gerhard Brinkmann,
Theodor Dams, Klaus Hüfner, Dieter Sadowski**

Herausgegeben von Christof Helberger



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 181/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 181/II

Ökonomie der Hochschule II



Duncker & Humblot · Berlin

Ökonomie der Hochschule II

Von

**Uschi Backes-Gellner, Hubert Braun, Gerhard Brinkmann,
Theodor Dams, Klaus Hüfner, Dieter Sadowski**

Herausgegeben von Christof Helberger



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ökonomie der Hochschule / von Uschi Backes-Gellner . . .
Hrsg. von Christof Helberger. – Berlin: Duncker und
Humblot.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften; N.F. Bd. 181)
NE: Helberger, Christof [Hrsg.]; Backes-Gellner, Uschi; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .
2. – 1991
ISBN 3-428-07046-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07046-1

Vorwort

In den Hochschulen der Bundesrepublik nimmt das Bewußtsein zu, im Wettbewerb miteinander zu stehen, und den Hochschulen wird dieser Wettbewerb auch von außen zunehmend auferlegt — sei es im Bereich ihrer Funktion als Anbieter von Dienstleistungen in Lehre und Forschung, sei es in ihrer Rolle als Kostgänger des Steuerzahlers. Dies fördert und erfordert eine intensivierte ökonomische Analyse der Hochschulen.

Nach dem Erscheinen des Bandes *Ökonomie der Hochschule I* (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 181/I, Berlin 1989) greift der Bildungsökonomische Ausschuß des Vereins dieses Ziel mit dem vorliegenden Band, der auf der Tagung des Ausschusses 1988 in Frankfurt beruht, erneut auf.

Berlin, April 1990

Christof Helberger

Inhaltsverzeichnis

Zur Lage der deutschen Universität – Eine organisationsökonomische Zwischenbilanz

Von *Uschi Backes-Gellner* und *Dieter Sadowski*, Trier 9

Ökonomie der Hochschule – Steuerungsinstrumentarium des Staates

Von *Hubert Braun*, Hamburg 39

Die Produktionsfunktion der Universität

Von *Gerhard Brinkmann*, Siegen 53

Inter- und intra-universitäre Kennzahlensysteme zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Von *Klaus Hüfner*, Berlin 73

Neuorientierung der Studienförderung: Studienfinanzierung in den Niederlanden und Ausbildungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Theodor Dams*, Freiburg i. Br. 93

Zur Lage der deutschen Universität

Eine organisationsökonomische Zwischenbilanz

Von *Uschi Backes-Gellner*, Trier
Dieter Sadowski, Trier

I. Ein Problemkatalog

Hohe Ansprüche an das eigene Tun, allemal jedoch an die gesellschaftliche Anerkennung dieses Tuns, das mehr als Lebensweise denn Arbeitstätigkeit aufgefaßt wird und dem jegliche Betriebsförmigkeit als fremd und schädlich gelten, prägen das Selbstverständnis der Universitätsangehörigen wohl seit jeher. Die robuste Ideologie der Besonderheit zielt darauf, unerwünschte staatliche und gesellschaftliche Einflußnahmen abzuwehren, gleichzeitig aber die gesellschaftliche Legitimität und die gewünschten Ressourcen zu sichern. Auch im Inneren der Universitäten, „im Streit der Fakultäten“, werden Allokationskonflikte oft grundsätzlich ausgetragen. Die Freiräume für Forschung und Lehre, die Garantie institutioneller Autonomie, der Selbstverwaltung also auch bei staatlicher Finanzierung, die beamtenrechtliche Stellung des Kerns der Hochschullehrerschaft und schließlich die kostenlose Bereitstellung von Bildung — dies sind die organisatorischen Konsequenzen der herrschenden Normen für funktionstüchtige wissenschaftliche Hochschulen.

Wo die Kosten von Fehlentscheidungen der Lehrer und der Studenten von Dritten, den Steuerzahlern, getragen würden und die disziplinierende Kraft des dauernden Wettbewerbs um Klientenerkennung oder zumindest der öffentlichen Rechenschaftslegung fehle und wo besondere Leistungen in Forschung oder Lehre nicht belohnt würden oder aber der Erfolg nicht privatisiert werde, da sei eine Zweckentfremdung der universitären Ressourcen zugunsten der Interessen der Anbieter wahrscheinlich. Solche Verdächtigungen sind rasch benannt: die Bevorzugung einzelner Pflichten, etwa der Forschung auf Kosten der Lehre; die Möglichkeit des Konsums am Arbeitsplatz; die private Nutzung öffentlichen Eigentums oder natürlich auch die bequeme Nachgiebigkeit gegenüber revoltierenden Studenten, wie Buchanan und Devletoglou 1971 behaupteten.

Anekdotisch lassen sich die Zustände in den deutschen Universitäten leicht veranschaulichen. So schreibt ein Kollege, daß er lukrative Angebote, in den Vorstand von Unternehmen einzutreten, ausgeschlagen habe, „nicht zuletzt wegen des unternehmerischen Freiraums, welchen die Universität gewähre“.

Auch bei der Wahl von Forschungsthemen herrscht große Entscheidungsfreiheit. Weber und Mayrhofer (1987) glauben sogar den Abstand des typischen deutschen Professors für Betriebswirtschaftslehre im Unterschied zu seinen österreichischen, schweizerischen und nordamerikanischen Kollegen, die aktuelle Themen rascher aufnähmen, so kennzeichnen zu können:

„Der (deutsche) Wissenschaftler steht eher unter Qualitäts- als unter kurzfristigem Handlungsdruck (. . .). ‚Er steht über den Dingen‘. Er kann kommentieren, kritisieren, analysieren. Wenn er anwendungsbezogene Beiträge leistet, ist dies weitgehend karriereneutral.“ (Weber, Mayrhofer 1988, S. 556f.).

Die Freiheit des deutschen Professors zum Rückzug auf selbstgestellte Anforderungen lässt die Universitäten dem gegenwärtigen Bundesbildungsmiester als „Insel der Seligen“ erscheinen. Privatisierung und Förderung von Leistungseliten lauten neue Devisen verschärften Wettbewerbs. Auch für den Wissenschaftsrat tun Reformen not. Er fordert die Beschränkungen der Studiendauern, die Konzentration der Nachwuchsförderung in Studienkollegs, die Errichtung von Forschungsnetzwerken und eine verschärzte Rechenschaftslegung, bislang jedoch ohne starken Widerhall in den Universitäten. Diese geben sich nicht anpassungsunwillig, sondern halten sich durch eine Überlast an Studenten bzw. eine unzureichende Ausstattung mit personellen und sachlichen Ressourcen daran gehindert, ihren Normen gerecht zu werden.

II. Die organisationsökonomische Perspektive

Wer ausfindig machen will, wo vermutete Erfolge wissenschaftlicher Arbeit ausbleiben, weil die Umstände sie nicht erlauben oder weil die Beteiligten sie zwar erbringen könnten, aber nicht wollen, muß erstens Vorstellungen über unabdingbare Voraussetzungen wissenschaftlicher Tätigkeit und zweitens über die Motivation von Wissenschaftlern entwickeln. Sofern der Betrachter selbst Wissenschaftler ist, muß damit gerechnet werden, daß seine Interessen und Ideologien ihn eher über die Wichtigkeit der finanziellen Umstände, der bürokratischen Einschnürung und des staatlichen Unverständes klagen lassen, als Antriebsschwäche oder Anreizarmut der beamteten Wissenschaftler hervorzuheben. Solches Selbstschutz förderndes Wohlwollen hat jedoch auch einen gewichtigen Vorteil. Der über sich selbst — und seine Gattung — reflektierende Wissenschaftler steht weniger in der Gefahr, die handelnden Subjekte als ökonomische Homunkuli und damit allein über monetäre Stimuli steuerbar zu begreifen.

Eine realistischere Anthropologie schützt nicht nur vor Fehleinsichten, sondern vermeidet auch eher die dysfunktionalen Konsequenzen der Verdinglichung modellimmanenter Schlußfolgerungen. Der Vorschlag, Universitäten als gewinnorientierte Aktiengesellschaften zu organisieren, wie ihn Manne (1973) gemacht hat, lässt den deutschen Betrachter jedenfalls gemeinhin erschauern. Daher ist die Wirkungsanalyse institutionell unterschiedlich ausgestalteter

Anreiz- und Sanktionssysteme in Universitäten ein besonders geeignetes Beispiel für die organisations- und institutionenökonomische Betrachtung.

1. Menschenbilder

Eine Relativierung des dominierenden ökonomischen Menschenbildes als eines zielbewußt seinen materiellen Eigennutz, unabhängig vom Geschick der Mitmenschen, verfolgenden Individualisten knüpft an das klassische Vorbild Adam Smith's an. Smith geht von einem grundsätzlichen zweidimensionalen Menschenbild aus. Einerseits strebe jeder danach, seinen Wohlstand zu mehren, und zwar um so stärker, je mehr er Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit erfahre, die Früchte der eigenen Arbeit zu genießen. Andererseits verfolgten Menschen das Ziel, sozial anerkannt zu sein, also ihre egoistischen Grundmotive und unsozialen Leidenschaften und Handlungen gemäß ihrer Moralvorstellungen zu kontrollieren und zu mäßigen (vgl. Elsner 1986, 220ff.).

„Nothing but the most exemplary morals can give dignity to a man of small fortune. The vices of levity and vanity necessarily render him ridiculous . . . In his own conduct, therefore, he is obliged to follow that system of morals which the common people respect the most (. . .) the common people look upon him with that kindness with which we naturally regard one who approaches somewhat to our own condition, but who, we think, ought to be in a higher.“ (A. Smith, WN, II, 333ff.)

Diese Bemerkung mag man als Argument dafür deuten, daß eine gleichmäßig mittelmäßige Bezahlung von Universitätsprofessoren deren Berufsethos stärker hervortreten lasse. Immerhin läßt sie erkennen, daß Smith eine gewisse Substituierbarkeit der beiden menschlichen Grundmotive annimmt, und weiterhin, daß er Verhaltendifferenzen aus unterschiedlichen institutionellen Arrangements heraus erwartet. Angesichts dieser Ambivalenz des Menschenbildes und der institutionellen Sensibilität menschlichen Verhaltens spricht Rosenberg (1960) von einem „careful balancing of incentive, of provision, of opportunity, to enlarge one's income, against the need to minimize the opportunities for abuse, i. e. possibilities for increasing one's income in an antisocial fashion.“ (Rosenberg 1960, S. 235).

Smith adressierte das Professorenverhalten auch direkt. Er vermutet, daß in Ländern mit reichen Kirchen und armen Universitäten die besten Vertreter der Wissenschaften sich in kirchlicher Anstellung finden ließen, und er zieht dazu die römisch-katholischen und anglikanischen Kirchen als Belege heran. In den protestantischen Ländern mit ihren armen Kirchen seien die besten Wissenschaftler Universitätsprofessoren geworden (vgl. A. Smith, WN, II, S. 334f.). Das allein behauptet gewiß nicht die Käuflichkeit kritischen Geistes, wohl aber, daß Wissenschaftler gegenüber Gelegenheiten für Einkommenserhöhungen als nicht gleichgültig verstanden werden.

Adam Smith sieht in der Verpflichtung für Wissenschaftler, regelmäßig zu lehren, „the most effectual method for rendering him completely master of it

himself“ (ebenda, S.335), und er sieht auch hier an eine mittelmäßige Finanzausstattung den vorteilhaften Anreiz geknüpft, daß sich Wissenschaftler und Forscher als Lehrer verdingen. „It tends to render their learnings both as solid as possible, and as useful as possible“ (ebenda, S. 336).

Unterstellt man Hochschulpolitikern Einsicht in die organisatorische Beeinflussbarkeit des Verhaltens von Wissenschaftlern, so lassen internationale Differenzen auf unterschiedliche Menschenbilder schließen.

In den USA gibt es nennenswerte Entlohnungsunterschiede für Professoren einer Statusgruppe nach Fächern, Universitäten und innerhalb von Universitäten und Departments. Prämienlohnbestandteile honorieren hier besonders die Veröffentlichungsaktivität von Wissenschaftlern. Nichtwissenschaftliches Personal wird im Vergleich zu deutschen Universitäten zurückhaltend zugewiesen. Ebenso wird die Einwerbung von Drittmitteln belohnt. (Der Drittmittelanteil der Finanzierung der Forschung in den USA beträgt 77%, in der Bundesrepublik Deutschland 21% (vgl. Block 1987b).).

Bis zum Anfang der achtziger Jahre war das englische Universitätssystem, nimmt man Oxford und Cambridge aus, ähnlich egalitär wie das deutsche. Unter verschlechterten Finanzierungsbedingungen sind politisch inzwischen nennenswerte, der Absicht nach leistungsfördernde Ungleichbehandlungen zwischen den Universitäten hervorgebracht worden (vgl. Sizer 1987).

In diesem Aufsatz können wir noch keine systematischen internationalen Vergleiche ziehen, sondern wir verfolgen zwei bescheidenere Ziele. Zum einen wollen wir die Grundlagen einer organisationstheoretischen Betriebswirtschaftslehre von Universitäten bereitstellen und ihre empirische Fruchtbarkeit vorführen. Zum anderen wollen wir versuchen, die gegenwärtigen Organisationsprobleme der deutschen Universität aus dieser organisationsökonomischen Perspektive zu beleuchten. Dies geschieht in drei Schritten.

Wir entfalten zuerst die Grundgedanken unserer Arbeit aufbauend auf den Analysen Alchians (1958) über die Bedeutung von Lebenszeitanstellungen für Wissenschaftler und Bourdieu über „the specificity of a scientific field and the social conditions of the progress of reason“ (1975). Danach werden wir uns einzelne betriebliche Handlungsfelder und Konstruktionsprinzipien der Organisation Universität vornehmen und empirische Belege für die ökonomische Rekonstruierbarkeit universitärer Verhaltensunterschiede präsentieren. Der abschließende Abschnitt fragt danach, inwieweit die organisationsökonomische Analyse gezielte Universitätsreformen als machbar erscheinen läßt und ob „effizienzsteigernde“ Interventionen immer ihren Preis wert sind.

2. Die Universität in Public-Choice-Theorien

Würden Universitäten von gewinnorientierten Eigentümern betrieben und wesentlich von ihren Studenten finanziert, dann wäre die Garantie lebenslanger

Anstellung weniger verbreitet, dann würden Curricula beweglicher auf Änderungen in der studentischen Nachfrage angepaßt und dann wäre es in den Augen der Public-Choice-Theoretiker 1968 auch nicht zur Studentenrevolte gekommen.

Alchian hat schon 1958 (S. 357) das Verbot der Gewinnausschüttung in Non-Profit-Organisationen dafür verantwortlich gemacht, daß die Universitätsmanager, vor allem also die Universitätslehrer, im Vergleich zu gewinnorientierten Organisationen diejenigen auftragsbezogenen Ausgaben erhöhen, die eine Quelle persönlicher Zufriedenheit sind. Er vermutet also, daß dort die Produktivitätsanstrengungen relativ niedriger sein werden und die Qualität der Leistungen an Produzenten-, nicht aber an Klientenpräferenzen orientiert würde. „Quality standards, defined in customary ways of doing traditional things, will develop and persevere“, stimmen Buchanan und Devletoglou (1971, S. 47) zu.

Unproduktive, aber genehmere Mitarbeiter und Kollegen würden bei so ausgedünnten Verfügungsrechten länger beschäftigt als unter der disziplinierenden Kraft des Marktes. Lebenszeitanstellung, Senioritätsentlohnung und Kooptationsprinzip begünstigten die älteren, weniger fähigen und immobileren Individuen.

Die kollegiale und demokratische Verfaßtheit der Universitäten und der Wissenschaftler fördere zunftähnliche Vereinbarungen: so die „Berufsethik“, sich nicht gegenseitig zu kritisieren (Alchian 1958, S. 369) und innerhalb der Universitäten auch disziplinäre Gebietskartelle. Der Mythos, daß der Wahrheit außerhalb von Wettbewerbsprozessen und mit Lebenszeitverträgen besser gedient werde, sei durch Journalisten und Schriftsteller seit langem widerlegt. Auf die Spitze getrieben, wird dann ein monetärer Wettbewerb um Wahrheit und Wahrheitsunterdrückung gefordert: „If someone prefers to buy up the time of teachers to induce them not to speak the truth he is entitled to do so . . . Teachers have no claim on the resources of society or of any person“ (Alchian 1958, S. 368).

Wenn nicht-gewinnorientierte Universitäten trotz ihrer Ineffizienz, die sich vor allem in ineffizienten Arbeitsverträgen zeige, im Wettbewerb mit gewinnorientierten überleben könnten, dann wohl vor allem wegen ihrer gesetzlichen und steuerlichen Privilegien und wegen der unter Spendern üblichen Praxis, die Universitäten statt die Studenten zu unterstützen (ebenda, S. 369).

Die Lebenszeitanstellung entwerte die Bedeutung der Lehre für das Professorentdasein und lasse sie den Respekt vor den studentischen Bedürfnissen verlieren (vgl. Buchanan/Devletoglou 1971, S. 36).

Die Brechung des ökonomischen Nexus durch das kostenlose, steuerfinanzierte Angebot der Universitätsstudien reduziert auch die Kosten des Fehlverhaltens von Studenten. Sorglose Studienfach- und -ortentscheidungen, mangelhafte Studiendisziplin und die Zweckentfremdung öffentlichen Eigentums

zugunsten der Politisierung der Universität seien die Folgen. In Universitätskommittes werden die wissenschaftlich weniger geeigneten Professoren vermutet, weil ihre Opportunitätskosten für diese Zeitverwendung vergleichsweise geringer seien (vgl. Buchanan/Devletoglou 1971, S. 55).

Marktliche oder marktähnliche Wettbewerbsprozesse auf den Arbeits-, Kapital- und Produktmärkten, die Etablierung von Gewinnanreizen und Nachfragemacht sowie die Auflösung zünftiger und steuerlicher Privilegien bilden den Kern der Reformvorschläge der Public-Choice-Vertreter zur Universitätsreform.

3. Bourdieus Ökonomie wissenschaftlicher Praxis

Bourdieus ökonomische Rekonstruktion des Verhaltens von Wissenschaftlern ist genereller. Er nimmt nicht nur die organisatorischen Strategien der Wissenschaftler ins Visier, sondern untersucht die Funktionsweise des Wettbewerbs um wissenschaftliche Anerkennung, der natürlich auch binnnenorganisatorische Spielarten und Konsequenzen hat. In dem Maße, in dem sich eine unterschiedliche Reputation in der Gemeinschaft der Wissenschaftler in differenzierten inneruniversitären Belohnungen (Rufen, verbesserten Ausstattungen, Gehaltserhöhungen) und verstärkten Machtpositionen (in Berufungskommissionen, bei Studienreformen) widerspiegelt, sollten lokale Dysfunktionalitäten beschränkten Wettbewerbs verschwinden. Dann wären die Anstrengungen und bewußten, oft auch habituellen Strategien der individuellen Wissenschaftler, Macht und Einfluß zu gewinnen, nicht primär auf binnnenorganisatorische Verteilungskonflikte und taktische Spielzüge gerichtet, sondern, wie es professionalisierten Berufen gleichsam konstitutiv zugeschrieben wird, an überorganisatorischen, ja gesamtgesellschaftlich als nützlich vermuteten Maßstäben auszurichten. „Habituell“ bezeichne dabei erworbene, gesellschaftlich konstituierte Dispositionen der Wissenschaftler.

Professoren versuchen, Bourdieu verbalhornend, sich auf den „Märkten“ zu bewähren, die ihr Reputationskapital mehren oder es verwerten lassen. Wissenschaftliche Kompetenz entsteht und wird signalisiert durch Rufe, Preise, Forschungs-, Beratungs- und Begutachtungsaufträge, Wahlämter in der Wissenschaftsverwaltung, Einladungen zu Kongressen, Veröffentlichungen und Herausgeberschaften, um einige der wichtigsten Formen von Anerkennung zu nennen. Für jugendliche Forscher müsse daher eine angemessene Wettbewerbsstrategie darin bestehen, bei einem einflußreichen Lehrer oder zumindest in einer prestigeträchtigen Institution zu lernen und dann in Publikationen zu investieren. Erfolgreiche Wissenschaftler könnten einmal gewonnene monopolistische Vorteile auch mit im engeren Sinne nichtwissenschaftlichen Mitteln ausbauen, durch die Errichtung von Zugangsbarrieren als Herausgeber oder Gutachter, durch Zitierkartelle oder „Seilschaften“.

Auch rein methodische Entscheidungen zögen stets und unvermeidbar soziale, sc. fachpolitische, Konsequenzen nach sich.

Wenn z. B. die „wahre“ Wirtschaftswissenschaft als nur mit mathematischen Mitteln betreibbar dargestellt werden kann, gibt sie Mathematikern einen Wettbewerbsvorteil. Wenn englischsprachige Veröffentlichungen die „höchste Rendite“ abwerfen, dann kann mit entsprechenden Markterschließungsinvestitionen gerechnet werden, auch wenn sie weder den Leserkreis wirklich ausweiten noch einen kritischeren Leserkreis erreichen. Solche Strategien der Signalinvestitionen in das Schriftenverzeichnis hat Becker (1983) empirisch belegt.

Ältere Wissenschaftler würden sich überlegen, ob sich eine weitere Akkumulation („Reinvestition“) wissenschaftlichen Kapitals überhaupt lohnt, gleich mit welchen Mitteln, oder ob nicht die Verwertung des erworbenen Kapitals auf Märkten für andere, weniger institutionalisierte kulturelle Güter, in den Medien, anzustreben sei — oder sie gar in materielles, ökonomisches Kapital umgemünzt werden solle: durch Lehrbücher, Festvorträge oder Unternehmensberatung.

Bourdies ökonomische Theorie wissenschaftlicher Praxisformen kann die Entstehung von „Schulen“ plausibel machen, die Reduktion der Veröffentlichungsaktivität im Lebenslauf oder die Wahl wissenschaftlicher Themen erklären: Das Austreten einmal eingeschlagener Pfade maximiert ebenso wie das willige Aufnehmen von Modethemen risikofrei die Verwertung des einmal gebildeten Humankapitals. „The market in scientific goods has its laws, and they have nothing to do with ethics.“ (Bourdieu 1975, S. 26).

Aus Bourdies weitergehenden wissenschaftssoziologischen Untersuchungen sei allein seinen Überlegungen zur Rolle der Sozialwissenschaften als Selbstreflektion auch der Organisationsökonomie kurz nachgespürt. Der Kampf um sozialwissenschaftliche Autorität, um „the power to produce, impose and inculcate the legitimate representation of the social world, is one of the things at stake in the struggle between the classes in the political field.“ — (Bourdieu 1975, S. 36). Diesen unvermeidbar politischen Charakter auch universitätsökonomischer Forschung veranschaulicht Bourdieu in einer Kritik des Schlüsselbegriffs der amerikanischen Wissenschaftssoziologie: „Wettbewerb“.

Wen sein Glaube an die Tugenden einer freien Marktwirtschaft dazu verleite, einen ungehemmten Wettbewerb von Universitäten oder Forschern zu fordern, verleugne die Schwierigkeiten, einen solchen Wettbewerb zu etablieren. Der „akademische Marktplatz“ sei untrennbar ein wissenschaftlicher Wettstreit und eine Auseinandersetzung um Ressourcen. Diese werde nicht nur als Auftragsforschung im Rahmen des sozial Akzeptierten, der Orthodoxie, geführt; oft sei, was als wissenschaftliche Kompetenz belohnt werde, im Kern soziale Kompetenz (vgl. Bourdieu 1984, S. 84). Die Orthodoxie werde durch Prüfungs- und Rekrutierungssysteme stabilisiert. Diese Erkenntnis verschließe sich durch die Wettbewerbsmetapher geradezu. Für die Betriebswirtschaftslehre, die übergeordnete Zusammenhänge gerne methodisch ausblendet, ist also diese Gefahr um so größer, je stärker sie dazu neigt, die einzelne Organisation als Summe einzelner „Funktionen“ zu begreifen. (Vgl. Bourdieu 1975, Anmerkung 50).

Im folgenden Kapitel wird die Stichhaltigkeit ökonomischer Rekonstruktionen dessen, was in Universitäten geschieht, empirisch „geprüft“. Bei erster, oberflächlicher Betrachtung entfalten die den Traditionen der „Neuen politischen Ökonomie“ respektive der klassischen politischen Ökonomie zuzuordnenden Ansätze eine ähnliche Logik des Handelns von Wissenschaftlern. Ihre Unterschiede treten jedoch voll hervor, wenn die Frage nach den Kräften des organisatorischen Wandels bzw. der Beharrung gestellt wird und damit auch den Fragen nach der Steuerbarkeit und der Angemessenheit von Investitionen und Reformen im letzten Abschnitt nachgegangen wird.

III. Ausgewählte Handlungsstrategien — Hypothesen und Empirie

Wir gehen im folgenden von der Grundidee aus, daß das Verhalten von Organisationen als das Ergebnis individuell rationaler Handlungsstrategien innerhalb gegebener organisatorischer Spielräume und externer Begrenzungen verstanden werden kann. Unterschiedliche Verhaltensmuster an Universitäten beruhen dann auf Unterschieden

1. in den individuellen Präferenzen der Entscheidungsträger,
2. in den Verfügungsrechten (Dispositions- und Ertragsrechten)
3. in der Produktionstechnologie und der Ressourcenausstattung.

Wir werden Annahmen über die Zielfunktionen der relevanten Entscheidungsträger vorstellen und für ausgewählte betriebliche Funktionen der Hochschule die einschlägige Verfügungsrechtslage charakterisieren, die von ihr ausgehenden Anreize analysieren und dabei die Begrenzung individuellen Handelns durch institutionelle Schranken und Zwänge beachten.

Auch wenn wir eine Analyse der gegenwärtigen Situation der deutschen Universität anstreben, halten wir es oft für gerechtfertigt, Befunde aus amerikanischen Studien über analoge Anreizstrukturen zu verwenden. Im Hinblick auf die deutschen Universitäten beziehen wir uns immer wieder auf wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fächer, da wir hier eine relativ bessere Kenntnis haben. Die empirischen Verallgemeinerungen stehen also unter Vorbehalt.

1. Die Produktion von Forschung, Lehre und Dienstleistungen im Verbund: Die Entscheidungslage

An Forschung, Lehre und Selbstverwaltung in deutschen Universitäten sind, in unterschiedlichem Ausmaße, Professoren und ihre Mitarbeiter, Studenten sowie Ministerialbeamte der Kultus-, aber auch der Finanzministerien beteiligt. Während die Mitarbeiter strategisch kaum aktiv sind, gibt es nur wenige universitäre Angelegenheiten, die staatlicherseits nicht beeinflußt werden. Da die Lehrleistungen nur gemeinsam mit den Studenten erbracht werden können — Uno-Actu-Prinzip —, kommt den Studenten, unabhängig von rechtlichen

Mitbestimmungsregelungen, eine erhebliche Bedeutung für den Erfolg aller Lehranstrengungen zu. Welche Wirkungen die staatliche Hochschulfinanzierung auslöst und wie sich die öffentlich-rechtliche Dienststellung der Professoren sowie die Staatsaufsicht auf Prüfungsordnungen, das Nebentätigkeitsrecht etc. auswirken, muß im einzelnen abgeschätzt werden. Bei allen Entscheidungen spielen die Professoren gewiß eine wichtige, wenn nicht die dominierende Rolle, weshalb ihrer Ziel- oder Nutzenfunktionen von uns besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Als das wesentliche Ziel von Wissenschaftlern haben wissenschaftssoziologische Untersuchungen Prestige oder soziale Anerkennung unter Kollegen und in der Öffentlichkeit herausgearbeitet (vgl. klassisch Merton 1973). Daneben wird auch das Streben nach individuellem Einkommen als Ziel von Wissenschaftlern betrachtet, da es einerseits Voraussetzung für einen direkt nutzenstiftenden privaten Konsum ist und andererseits in einer durch ökonomische Normen geprägten Welt als Wertmaßstab und Statussymbol im Vergleich unter Kollegen und zur Einordnung in gesamtgesellschaftliche Statuslagen dient (vgl. etwa Gaston 1978, S. 12).

Sofern Einkommenmaximierung an besoldungsrechtliche Grenzen stößt, werden Wissenschaftler wohl auch einen Hang zum Konsum am Arbeitsplatz entfalten. Teure Produktionsmittel, Aufmerksamkeit erheischende Methoden sowie personelle und materielle Überausstattungen wären also zu erwarten, wenn nicht Budgetverhandlungen oder der Druck des Wettbewerbs um Drittmittel solchen Fehlallokationen Einhalt geböte. Natürlich ist auch für Wissenschaftler anzunehmen, daß Muße und Freizeit unmittelbar Befriedigung verschaffen. Um der Gefahr narzistischer Selbstbeweihräucherung vorzubeugen, sei als Ergebnis vieler organisationspsychologischer Studien zur Zufriedenheit von Universitätslehrern festgehalten, daß sie im allgemeinen dieselben Dinge von ihrem Berufsleben erwarten wie die Beschäftigten in anderen Organisationen auch (vgl. Locke et al. 1984, S. 121).

Wir vernachlässigen im folgenden die Neigung zu ungerechtfertigtem Müßiggang, weil dazu alle systematische empirische Evidenz fehlt und sarkastische Spekulationen ebensowenig wie individuelle Anekdoten diesen Mangel an Zeitbudgetstudien ersetzen können. Auch die Neigung zum Konsum am Arbeitsplatz wird nicht als eigenständiges Motiv behandelt, da seine Realisierung nur sehr lose an individuelle Anstrengungen gekoppelt ist. In bundesrepublikanischen Hochschulen hat die Ausstattung oft Kollektivgutcharakter. Sie basiert also auf dem Prestige des gesamten Fachbereichs, den Studentenzahlen oder auch dem Marktwert des jeweiligen Forschungsgebietes, auf Einflußgrößen also, die der einzelne Wissenschaftler nur marginal beeinflussen kann.

Wir vereinfachen unsere Argumentation weiter, indem wir darauf verzichten, die Konsequenzen monetärer Präferenzen im einzelnen zu verfolgen. Im geltenden Besoldungsrecht ist das Grundeinkommen von Hochschullehrern relativ konstant und zwischen Universitäten nicht differenziert. Individuelle

Zusatzeinkommen durch Gutachten, Projekthonorare und Berufungszuschläge sind zwar durchaus unterschiedlich und längerfristig beeinflußbar. Sie korrelieren jedoch hochpositiv mit der individuellen Reputation und den Publikationsleistungen der Wissenschaftler und sind daher zumal empirisch schwer von Reputationsstrebens unterscheiden.

Auch eine solche vereinfachte Nutzenfunktion des Professors hat wichtige Verhaltensimplikationen. Es ist weitgehend unbestritten, daß nutzen- und ressourcenreiche Reputation in der Hauptsache aus individuellen Forschungsbeiträgen und insbesondere aus einer hohen Publikationsproduktivität herrührt. Sie kann darüberhinaus gefördert werden auf dem Wege der „Ansteckung durch Vererbung“, das heißt durch eine Zusammenarbeit mit bereits renommierten Autoren oder die Anwesenheit an renommierten Plätzen oder Instituten (vgl. Luhmann 1968, McKeachie 1979). Lehraktivitäten werden dagegen im allgemeinen als wenig oder überhaupt nicht reputationsfördernd eingestuft.

Studenten unterstellen wir im folgenden, möglichst preiswert ihren Abschluß erreichen zu wollen. Den Ministerialen wird hier der Einfachheit halber haushälterische Sparsamkeit zugeschrieben, ohne weitere inhaltliche Ziele zu explizieren. Das ist für Finanzbeamte eher unkontrovers als für Kultusbeamte, die oft auch als Anwälte der dominierenden Koalition in den Hochschulen angesehen werden können.

2. Das Verhältnis von Forschung und Lehre

Wenn das Engagement in der Lehre nicht sichtbare Anerkennung hervorruft, ist damit zu rechnen, daß das Lehrangebot — determiniert durch die Höhe des Lehrdeputats — mit dem Ausmaß des beschäftigten wissenschaftlichen Personals variiert (in Abhängigkeit von den Lehrverpflichtungen), aber weitgehend unabhängig von den jeweiligen Studentenzahlen und den studentischen Bedürfnissen ist.

Für eine Reihe insoweit zufällig ausgewählter wirtschaftswissenschaftlicher und soziologischer Fachbereiche haben wir zeigen können, daß sich Lehrangebot und wissenschaftliches Personal nahezu parallel entwickeln, während gleichzeitig die Studentenzahlen explosionsartig angestiegen sind (vgl. ausführlicher Backes-Gellner 1989).

Ein unterschiedliches Engagement sollte sich auch für Grund- und Hauptstudiumsveranstaltungen beobachten lassen. Nach unseren Erhebungen ist die Zahl der Grundstudiumsveranstaltungen im Vergleich zu allen anderen merklich geringer, sie werden zumal eher in Massenveranstaltungen abgehalten. Die Lehre im Hauptstudium findet dagegen eher in Seminaren statt, wo Themen behandelt werden können, die den Forschungsgebieten der Wissenschaftler entspringen. Der Rückzug aus dem Grundstudium sowie die Betonung von

Spezialgebieten deuten darauf hin, daß die Lehrplangestaltung in Universitäten weder auf die studentischen Klienten oder indirekt ihre zukünftigen Arbeitgeber zugeschnitten sind, sondern an den Forschungsinteressen der Hochschullehrer orientiert werden. Dies allein könnte überhöhte Anforderungen an Diplomarbeiten und verlängerte Studienzeiten erklären (vgl. Heckhausen 1987, Etzold 1987). Wenn obendrein die finanzielle und materielle Regelausstattung weitgehend von Studentenzahlen abhängig ist, wird das Interesse der Hochschullehrer an Studienzeitverlängerungen noch wahrscheinlicher.

Um diese als ineffizient empfundene, durch monopolartige Entscheidungsfreiraume begünstigte Quersubventionierung der Forschung zu beenden, ist in den vergangenen Jahren in Großbritannien die Finanzierung von Graduiertenprogrammen, die indirekt über Graduiertenstipendien erfolgt, an die Einhaltung von Zeitrestriktionen für Doktoranden geknüpft worden (vgl. Sizer 1987).

Die Tendenz zur Minimierung des Lehraufwandes zugunsten des Forschungsaufwandes ist für US-amerikanische Universitäten auch empirisch gut belegt. James/Neuberger (1981) gehen sogar so weit, zu behaupten, daß grundsätzlich die Tendenz bestehe, Undergraduate-Lehre mit einem möglichst geringen Aufwand bei gleichzeitig hohen Studentenzahlen zu betreiben. Ziel eines derartigen Vorgehens sei es, genügend „Gewinne“ einzufahren, um damit intern den „Konsum“ von Forschung und Graduiertenlehre zu subventionieren.

Neuere Längsschnittstudien von James (1987, S. 165) weisen mittels Zeitbudgetstudien von Lehrpersonal an amerikanischen Universitäten ein deutliches Überwiegen und eine im Laufe der Zeit rapide Zunahme des Forschungsanteils nach: 1953 war das Verhältnis von in Forschung zu in Lehre investierter Zeit noch 2:1, während es Ende der sechziger Jahre schon bei 6:1 lag.

3. Das Lernverhalten der Studenten

Studiensach- und Studienortswahlen sind relativ gut durch Opportunitätskostenkalküle zu rekonstruieren. Humankapitaltheoretische Erklärungen haben sich gut bewährt und sind gut bekannt. Aber auch das Studienverhalten selbst, die Intensität des Studiums, Art und Niveau der gewählten Lehrveranstaltungen und die Studiendauer können als Resultat einer ökonomischen Strategie verstanden werden. Eine solche Interpretation konkurriert mit pädagogisch-psychologischen Theorien, die intrinsische oder behavioristisch-mechanistische Hypothesen formulieren.

Levin und Tsang (1987, S. 361 ff.) versuchen ökonomisch zu begründen, warum die Hoffnung vieler Pädagogen, daß „the more exposure students have to instruction, the more they will learn“ illusionär ist. Je mehr Zeit für die Studenten in der Veranstaltung gebunden ist, um so stärker steigen die Grenzkosten des Lernens, da andere alternative Zeitverwendungen innerhalb und außerhalb der Hochschule aufgegeben werden müssen. Bei zunehmenden zeitlichen Anforderungen kann es dann rational werden, den Anstrengungsgrad pro Zeiteinheit so stark zu reduzieren, daß der Gesamteffekt der

2*

pädagogisch motivierten Maßnahmen verschwindet. Brown und Saks (1984) haben als Elastizität des Lernerfolges auf Erhöhungen des Pflichtveranstaltungsausmaßes lediglich Werte von 0,1 ermittelt.

Studiendauern müßten *ceteris paribus* in Universitätsstädten mit günstigen Arbeitsgelegenheiten für Werkstudenten höher sein, da die Opportunitätskosten eines zeitintensiven Studiums höher sind. Helberger (1989) konnte in einer empirischen Komponentenzerlegung der Fachstudiendauern für die Wirtschaftswissenschaften für die Großstädte München, Hamburg, Köln und Berlin eine deutliche studiendauerverlängernde regionale Komponente von 1,37 bis 1,91 Semestern nachweisen, während etwa die kleineren, strukturell weniger begünstigten Universitätsstädte Bamberg, Bayreuth, Kassel oder Osnabrück eine geringere regionale Komponente (0,22 bis 0,29) aufwiesen. Deutlich studienverlängernd ist wohl auch der Standort Stuttgart mit 1,22 „zusätzlichen“ Semestern.

Analog dazu ist zu vermuten, daß eine Reduktion der laufenden finanziellen Unterstützung für die Lebenshaltung von Studenten, wie sie sich durch die BaföG-Förderung in den letzten Jahren ergeben hat, Nebentätigkeiten attraktiver, anders ausgedrückt, eine Studienverlängerung aus studentischer Sicht rationaler macht. So ergab die Exmatrikuliertenbefragung der HIS-GmbH für 1979-1984, daß Studenten, die ihr Studium durch BaföG finanzieren, deutlich kürzer studieren, als Studenten, die überwiegend von Zuschüssen ihrer Eltern leben; noch größere Unterschiede ergaben sich gegenüber denjenigen, die ihr Studium durch eigene Arbeit finanzierten. Daß die Abbruchquote bei BaföG-Studenten wesentlich geringer ist, erstaunt dann nicht, wenn ihnen der Wille zugeschrieben wird, die aufgenommenen Schulden zurückzuzahlen (vgl. Harnier/Lullis 1986, S. 227).

Die strategische Gestaltung der Studiendauer läßt sich auch in Abhängigkeit unterschiedlich günstiger Arbeitsmarktlagen für Absolventen unterschiedlicher Fächer rekonstruieren. Reissert (1987, S. 29 ff.) hat die Studiendauer für unterschiedliche Studiengänge zwischen 1977 und 1984 untersucht. Insgesamt erhöhte sich die Fachstudiendauer im Mittel über alle Fächer in dieser Zeit von 9,8 Semestern auf 12,0 Semester. Während diese Erhöhung mit 2,8 Semestern besonders ausgeprägt war bei den Lehramtsstudiengängen, fiel der Anstieg bei den Absolventen mit „Diplom- und vergleichbaren Abschlüssen“ mit 0,8 Semestern eher bescheiden aus. Insbesondere in den am Arbeitsmarkt besser gestellten Wirtschaftswissenschaften, der Physik, der Chemie und der Medizin zeigten sich nur marginale Studienverlängerungen. Darüberhinaus zeigt ein Vergleich der Hochschulsemester mit den Fachsemestern insbesondere für die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler, die Maschinenbauer und die Elektrotechniker besonders geringe Differenzen, das heißt diese Studenten schlagen wenig zeitliche Umwege ein (ebenda, S. 17).

Aus der zitierten Exmatrikuliertenbefragung 1984 geht ebenfalls hervor, daß jeder fünfte Absolvent eine Zeitlang formal die Immatrikulation aufrecht

erhielt, um an günstigere Krankentarife, Mensaessen oder Arbeitsmöglichkeiten zu kommen (vgl. Reissert 1987, S. 17).

Die strategische Analyse des Lernverhaltens der Studenten legt es nahe, statt der Ausweitung von Studienangeboten auf die Verbesserung der pekuniären und nichtpekuniären Belohnungen für Lernanstrengungen zu setzen. Die Möglichkeit der leistungssteigernden Gestaltung der Studienfinanzierung, aber auch der Richtlinien für die Vergabe von Tutoren- und Hilfskraftstellen ist ohne weitere Begründung einsichtig (vgl. empirisch Ehrenberg/Sherman 1987), wenngleich die leistungsabhängige Förderung in der Bundesrepublik eher in den Kultur- und Sozialwissenschaften als in den Wirtschaftswissenschaften und der Medizin üblich ist (vgl. BMBW 1987).

Die immateriellen Anreize werden weitestgehend innerhalb der Hochschulen gestaltet. Sie müßten darauf abzielen, die Hochschulen lebendiger und aufregender zu machen. So konnten Levin et. al. in empirischen Untersuchungen von 1984 und 1987 die höchste Kosten-Wirksamkeit für „Cross-Age-Tutoring“ nachweisen: „The use of peer tutors showed about four times the cost-effectiveness of increases in instructional time“ (vgl. Levin/Tsang 1987, S. 363).

Es ist nicht klar, daß eine Aufhebung der Ortsverteilung in denjenigen Fächern, die durch die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) geregelt sind, eine stärkere Ausrichtung auf studentische Erwartungen und Bedürfnisse sichern würde. Wenn nämlich die potentiellen Studienplatznachfrager ihre Studienortwahl weniger nach fachlichen als vielmehr nach extracurricularen Kriterien fällen, wie etwa der Heimatnähe oder der Standortqualität, dann würde auch in einer unregulierten Situation keine Koppelung der Studentenzahlen an die Lehrqualität erreicht. Es spricht vieles dafür, daß Studenten in der Tat wanderunwillig sind und den offensichtlichen Unterschieden in der Lehrqualität von alten und neuen Universitäten keine Bedeutung beimesse. (Vgl. dazu Peisert/Framheim 1983, Teichler et. al. 1987, S. 289 und Gensch/Lullis 1987.)

Wem die Immobilität der Studenten angesichts vermuteter Differenzen in der Lehrqualität, jedenfalls in der Lernatmosphäre, als zu hoch erscheint, der wird entweder die Kosten eines Wechsels reduzieren müssen, durch eine entsprechende Finanzierung der Studenten oder durch eine Vereinheitlichung der Prüfungsordnungen, oder aber er wird über eine aktive Information die Transparenz über die Leistungsunterschiede erhöhen müssen. Wenn die Attraktivität der Mammutf- oder Großuniversitäten darauf beruht, daß Studenten die Einschätzung ihres Studienortes durch Arbeitgeber antizipieren, ist die Tendenz zu immer weiterem Wachstum rational und selbstverstärkend. Ob reduzierte Kosten die Studenten umorientieren würden oder aber die Erhebung kostenorientierter Studiengebühren, ist eine offene Frage (vgl. zu den Hoffnungen der verbesserten Allokation über Gutscheinsysteme van Lith 1985).

4. Die Doktorandenbetreuung

Die Ausbildung von Doktoranden mag zwar als Verpflichtung oder pädagogischer Genuss betrachtet werden können, sie lässt sich jedoch auch ökonomisch sinnvoll interpretieren. Aus der Sicht der Betreuer können Doktoranden eine begehrte Forschungsressource darstellen, die laufende Forschungsprojekte unterstützt. Sie können auch für Entlastung in der übrigen Lehre und von administrativen Aufgaben sorgen. Schließlich bilden sie eine eigene Quelle für Reputation, wenn sie eine gute Plazierung am Arbeitsmarkt für Akademiker erreichen oder gar eine wissenschaftliche Laufbahn einschlagen.

Aus der Sicht der Doktoranden dürften die Opportunitätskosten zeitlicher Verzögerungen und erfolgloser Promotionsbemühungen wesentlich von ihren Arbeitsmarktaussichten abhängen. Je besser also beispielsweise die Beschäftigungsperspektiven der Absolventen eines Faches sind, um so eher mögen die nach ihrem Studienabschluß an der Hochschule verbleibenden Kandidaten eine Negativauslese darstellen. Je schwächer ihre Verhandlungsmacht ist, um so eher werden die Betreuer die Bedingungen der Promotion bestimmen können: die Unschärfe und Höhe der Qualifikationsansprüche, die Verteilung der Antragslasten bei Projektfinanzierungen, das Maß an Zuarbeiten und den Lohn, der durch Stellenteilung verändert werden kann.

Soweit die Plazierung der Promovierten am Arbeitsmarkt die Reputation des Betreuers positiv oder negativ beeinflusst, wird sich eine sehr selektive Prüfungsstrategie einstellen. Flankiert werden dürfte eine solche Qualitätsstrategie durch eine zurückhaltende Informationspolitik über die Erfolgs- und Mißerfolgsquoten, so daß erfolglos beendete Betreuungsverhältnisse nicht das Ansehen des Betreuers beeinträchtigen, sondern die Kosten des Fehlschlages beim Promoventen entstehen.

Können diese Hypothesen empirisch belegt werden?

Wittenberg (1981, S. 680f.) konnte in einer Untersuchung der Forschungsthemen und Methoden von Professoren und Doktoranden in der Soziologie von 1978/79 zeigen, daß die Arbeitsgebiete von Doktoranden und ihren Betreuern inhaltlich stark übereinstimmen und größere Abweichungen die Ausnahme darstellen. Die eigentliche Pointe dieser Hypothesen allerdings wird im Fächervergleich deutlich. Brenemans (1976) vorzügliche Analyse der Promotionsdauern, Abbruchquoten und der Zeiten vergeblichen Promovierens innerhalb einer einzigen Universität über mehr als ein Jahrzehnt lässt solche Fächerdifferenzen deutlich hervortreten. In den Naturwissenschaften mit einem günstigen Arbeitsmarkt und der Notwendigkeit kompetenter Team-Produktion wird sehr rasch über die Eignung von Kandidaten entschieden und zügig promoviert. In den Geisteswissenschaften mit ihren typischerweise vereinzelten, nicht drittmitelfinanzierten Forschungsvorhaben und im Untersuchungszeitraum ungünstigem Arbeitsmarkt waren die Promotionsdauern um ein erhebliches höher, das gleiche galt für die Entscheidung über den Abbruch eines erfolglosen Vorhabens

(vgl. ergänzend Thompson 1981 für die USA und Backes-Gellner 1988 für die Bundesrepublik).

Die behauptete Abhängigkeit der Promotionsgewohnheiten von den fächer-spezifischen Arbeitsmarktverhältnissen lässt sich ebenfalls zeigen. Wählt man als Indikator für die Arbeitsmarktlage der Absolventen die Arbeitslosigkeit in der Übergangsphase zwischen Hochschul- und Beschäftigungssystem (bis zum Examensjahr 1984), so zeigt sich, daß 16% der Sprachwissenschaftler und 15% der Pädagogikstudenten nach ihrem Abschluß (Wintersemester 83/84, Sommersemester 84) arbeitslos waren (Lehramtsstudiengänge nicht eingeschlossen), während andere Fächer dieses Problem so gut wie überhaupt nicht hatten. Der Anteil derjenigen, die keine Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen hatten, war am höchsten bei den Informatikern und Wirtschaftsingenieuren (89%), den Maschinenbauern (84%) und den Elektrotechnikern sowie Juristen (87%) und schließlich den Wirtschaftswissenschaftlern (71%). (Vgl. HIS-Ergebnisspiegel 1987, S. 208).

Auch der Zusammenhang von antizipierten Arbeitsmarktchancen und der Bereitschaft der Doktoranden, eine Promotion zu finanzieren, lässt sich nachweisen. Holtkamp/Fischer-Blum/Huber (1986, S. 241) präsentieren die folgenden Befunde: Während der durchschnittliche Anteil derjenigen, die ihre Promotion mit Privatmitteln finanzierten, bei 9% lag, war er in Maschinenbau und Elektrotechnik (gute Arbeitsmarktlage) mit 0% am geringsten, in der Germanistik (23%), der Frühgeschichte (33%) und der Sinologie (eher ungünstige Arbeitsmarktlage) (33%) am höchsten. Der Anteil derjenigen, die sich über Hochschulstellen finanzierten, war wiederum am höchsten im Maschinenbau (79%), in der Elektrotechnik (87%) und Chemie (78%) (den gut am Arbeitsmarkt gestellten Fächern also), wobei der Gesamtanteil 59% betrug. Der Anteil der Stipendien andererseits war besonders hoch in Politologie (44%), Germanistik (50%) sowie Frühgeschichte und Sinologie (33%) (den am Arbeitsmarkt relativ schlechter gestellten also), bei einem Gesamtanteil von 14%. Außerdem wurde in der Politologie (38%), der Frühgeschichte (33%) und der Sinologie (33%) auf die außeruniversitäre Finanzierung (gesamt 17%) in besonders hohem Maße zurückgegriffen.

Einen letzten Hinweis auf den ökonomischen Charakter der Gestaltung von Promotionsverhältnissen ergibt die unterschiedliche Dauer der Betreuungsverhältnisse. Die längsten Betreuungsverhältnisse fanden sich in der Sinologie (7,0 Jahre), der Frühgeschichte (5,5), der Germanistik (5,6) und der Politologie (5,2), während die Promotionsdauer in der Biologie mit 3,1 Jahren, der Chemie mit 3,3 und der Elektrotechnik mit 3,7 Jahren besonders kurz war (vgl. ebenda, S. 243).

5. Die Forschungsplanung

Auch für die letztlich der Wahrheitssuche verpflichtete Wissenschaft stellt sich das Problem der Knaptheit von Zeit und Kenntnissen. Die Wahl von

Forschungsthemen, Methoden und Publikationsformen fallen forschungsökonomisch handelnde Wissenschaftler nicht zufällig, sondern nach Abwägung von Nutzen und Kosten ihres Forschungsengagements. Sofern, wie wir annehmen, der soziale Kontext, in dem geforscht wird, das wissenschaftliche Kalkül bestimmt — Prioritätenstreitigkeiten sind ein schlagendes Beispiel — kann Spezialisierung als Monopolisierung und Schulbildung als Kartellierung (vgl. Chubin/Restivo 1983, Knorr-Cetina 1982) interpretiert werden.

Pähler (1986 und 1987) deutet sogar die „Qualität“ konkurrierender wissenschaftlicher Theorien vor dem Hintergrund ökonomischer Kalküle. „Einige wissenschaftstheoretische Probleme sind genuin ökonomische Probleme rationaler Ressourcenverwendung ... Eine umfassende Wissenschaftstheorie hätte unter anderem auch den institutionellen Rahmen zu berücksichtigen, in dem sich das Wechselspiel von Problementstehung und Problemlösung vollzieht“ (Pähler 1987, S. 8f.). Er stellt dabei auf die Frage abnehmender Ertragszuwächse wiederholter Tests einer Theorie ab und reflektiert die Entscheidung über den optimalen Ersatzzeitpunkt für eine Theorie.

Die Konkurrenzsituation am Arbeitsmarkt für Forscher beeinflußt nachhaltig das Verhalten der Forscher. Perucci/O’Flaherty/Marshall (1983) konnten zeigen, daß für die wirklich konkurrierenden freien Wissenschaftler, Assistenten und Professoren ohne feste Anstellung tatsächlich Marktgesetze die Publikationsaktivität bestimmen. Je schlechter der Arbeitsmarkt für sie ist, um so höher ist ihre Produktivität (ebenda, S. 443), während „Full Professors“ nur schwach auf unterschiedliche Marktstrukturen reagieren. Besonders hervorzuheben ist dabei außerdem, daß sich die verstärkten Marktanstrengungen bei schlechten Arbeitsmärkten vor allem auf „Low-Investment-High-Return“-Aktivitäten richten.

Die Bedeutung von strategischen Forschungsentscheidungen und Sozialinvestitionen für die wissenschaftliche Anerkennung erhellt auch aus den Studien McDowell/Amachers (1986). Sie prüfen den Einfluß des an einer Institution sitzenden Herausgebergremiums einer wissenschaftlichen Zeitschrift auf die institutionelle Zugehörigkeit der in ihr publizierenden Autoren. Eine Analyse der publizierten Seiten von Fakultätsmitgliedern aus 331 amerikanischen Institutionen in 24 führenden ökonomischen Fachzeitschriften über vier Jahre zeigte eindeutig, daß jedes zusätzliche Jahr, das ein Mitglied des Herausgebers an eine bestimmte Institution gebunden war, im Durchschnitt sieben überdurchschnittlich publizierte Seiten für diese Institution eintrug. Außerdem brachte allein die Herausgabe einer Zeitschrift durch ein Department im Durchschnitt ca. 100 Seiten, wobei gleichzeitig die Anzahl der externen Mitglieder im Herausgebergremium ca. zehn Seiten „kostete“.

Ähnliche Regeln gelten auch in Deutschland. Hüfner/Hummel/Rau (1984, S. 108f.) konnten zeigen, daß Autoren, die in einer Institution arbeiten, die eine wissenschaftliche Zeitschrift herausgibt oder einen der Herausgeber beherbergt, im Vergleich zu externen Autoren überdurchschnittlich in der jeweiligen Zeitschrift vertreten sind.

Solche Wettbewerbsstrategien im Forschungsprozeß werden durch die Grundsätze der Forschungsförderung, also institutionell, gefördert. Atteslander (1985, S. 318) kritisiert die Anonymität des Gutachters im Gegensatz zur vollkommenen Offenlegung des Begutachteten, er spricht von Forschung als Peep-Show und fragt, warum nicht auch für den präsumptiven Forscher Anonymität gelten könnte, wenn die Qualität eines Forschungsantrages doch als allein abhängig von Forschungsziel- und methode behauptet werde. Neidhardt (1986, S. 11) hat den Begutachtungsprozeß der Deutschen Forschungsgemeinschaft empirisch für verschiedene Fächer untersucht und als eines der wesentlichen Kriterien im Begutachtungsprozeß die Vorarbeiten herausgefiltert, was natürlich etablierte Forscher zuungunsten von Newcomern oder Außenseitern bevorzugt (vgl. dazu auch Spiegel-Rösing 1980).

Die strategische Beeinflussung wissenschaftlicher Argumente und Methoden im Sinne einer Marktschließung wird von Grubel und Bowland (1986) für die Mathematisierung der Ökonomie vermutet. Whithley (1986) sieht für die Entwicklung der neueren Finanzierungsökonomie in ähnlicher Weise institutionelle Strategien der führenden Business Schools als mitbestimmend an.

Situationsanalysen haben immer wieder Zitierkartelle nachgewiesen (vgl. z. B. Stigler/Friedland 1975, Cronin 1984 und Goff et al. 1987).

Wettbewerbsbehindernde Praktiken stellen auch die Monopolisierung von amtlichen Daten durch staatliche Forschungsinstitute dar, was z. B. durch eine prohibitive Preisgestaltung erreicht werden kann. Auf die Bedeutung der „Datenpflege“, „Datenmassage“ oder ganz einfach des Fälschens von Daten, der Wissenschaftskriminalität, sei hier nicht eingegangen, um von der Normalität strategischen Forschungsverhaltens nicht abzulenken. Auch die in Analogie zur verschwendenden Werbung verständlichen Manöver, immer neue Disziplinen oder Ansätze mit neuen Namen („Marken“) einzuführen, die zur Fragmentierung von Disziplinen und zur Unübersichtlichkeit der Zeitschriftenliteratur führen, seien hier nicht weiter verfolgt, da die Nutzlosigkeit so behaupteter Originalität nur durch inhaltliche Analysen nachgewiesen werden kann.

6. Finanzierung und Budgetierung

Die Produktion von Forschung und Lehre benötigt Ressourcen. In der Bundesrepublik ist der Staat der entscheidende Finanzier. Dies gilt sowohl für die Lehre, die Unterstützung bedürftiger Studenten als auch für die Grundausrüstung für Forschung und in erheblichem Maße schließlich auch für die Drittmittelfinanzierung, über die Deutsche Forschungsgemeinschaft oder die ministeriale Ressortforschung.

Die Forschungsförderung ist auch an den großen privaten Universitäten in den USA weitestgehend staatlich, allerdings sehr viel häufiger projektgebunden, als in der Bundesrepublik (vgl. etwa Block 1987b und Pfaff 1985 mit weiteren Quellen).

Wir gehen davon aus, daß Wissenschaftler heute nicht von der Einsicht geleitet sind, Verzicht und Selbstbescheidung erzeugten höhere Leistungen, sondern daß sie eine Präferenz für wachsende Ressourcen besitzen. Dann sollten die Kriterien der staatlichen Finanzzuweisung die Finanzierungsanstrengungen der Wissenschaftler bestimmen. In dem Maße jedoch, in dem die Kriterien für die Mittelzuweisung und die Mittelverwendung sanktionslos auseinanderfallen können, muß die universitätsinterne Mittelallokation nicht die staatlichen Prioritäten widerspiegeln. Wenn Lehre und Forschung im Verbund über dieselbe Grundausstattung bereitgestellt werden und die Zahl der Studenten in einem Finanzierungsschlüssel stark wiegt, so ist zu erwarten, daß die Studentenzahlen zum Vehikel für die Forschungsförderung gemacht werden.

Zwar erfolgt die Finanzierung der laufenden Hochschulausgaben in der Regel in der Bundesrepublik über Landeshaushalte mit jährlichen zweckgebundenen Titeln, die nur teilweise gegenseitig deckungsfähig oder übertragungsfähig sind, dennoch kommt über den Weg der Haushaltsanmeldungen, die von den Selbstverwaltungsgremien beschlossen werden, der universitätsinternen Diskussion und den internen Verteilungskonflikten eine nennenswerte Bedeutung zu. Die Abstimmung zwischen Landesparlament, Universitätsspitze, Fachbereichen und den einzelnen Forschern bzw. Instituten gewährt in aller Regel diskretionäre Spielräume. Karpens (1982, S. 409 ff.) Bemerkung, daß die Hochschulen nie ausreichende Möglichkeiten gehabt hätten, auf die Vermögensausstattung und -verwaltung in einem zweckmäßigen Ausmaß Einfluß zu nehmen und daß die Haushaltssplanung ohne Autonomie erfolge, läßt diese Dispositionsspielräume als sehr gering erscheinen.

Die empirische Budgetforschung ist generell unterentwickelt (vgl. Sadowski/Hoffmann/Löcher 1988). In den folgenden Abschnitten können hoffentlich einige konsistente und plausible Hypothesen formuliert werden.

Soweit die Hochschulen bzw. Hochschulgremien entscheiden, stellen sich alle Probleme der „Psychologie der Kollegialität“ (Püttner). Es wird starke Tendenzen geben, jeden gleichmäßig zu bedenken und den Status-quo zu erhalten. An einmal zugesagten Grundausstattungen dürfte selten gerüttelt werden, „Umwidmungen“ ein schwieriges Geschäft sein. Man könne dem Kollegen nicht zumuten, die Ausstattung eines anderen Kollegen ganz oder teilweise als bloßes „Statussymbol“ oder Prestige-Unterlage zu qualifizieren und sie ihm deshalb zu entziehen (vgl. Püttner 1983, S. 184).

Das inkrementelle Budgetieren ist an amerikanischen Hochschulen der gebräuchlichste Ansatz der Ressourcenallokation (vgl. ausführlicher Caruthers/Orwig 1979 und Tierney 1981, S. 32). Inkrementelles Budgetieren kann im Unterschied etwa zum Zero-Base-Budgeting oder anderen Formen „rationaler“ Ressourcenallokation, organisationsökonomisch durchaus „rational“ sein, soweit nämlich Verhandlungsprozesse zeitaufwendig sind und ein hohes Konfliktpotential in sich bergen. Ein historisch gewachsenes Budget als gegeben hinzunehmen, reduziert dann nämlich die Verhandlungskosten.

Selbst relativ kleinen Zuwächsen oder Beschniedungen kann aber auch in einzelnen Fällen eine hohe symbolische Bedeutung beigemessen werden. Dann dürften Auseinandersetzungen stattfinden, deren Grenzkosten bei weitem die erwartbaren Grenzerträge übersteigen. Dieses Budgetierungsparadoxon mag investitionstheoretisch gerechtfertigt werden, vielleicht deutet es auch die Notwendigkeit der sozialpsychologischen oder politologischen Betrachtung inneruniversitären Geschehens an.

Generell ist davon auszugehen, daß relativ großzügige Budgets den Konkurrenzdruck innerhalb von kollektiven Organen reduzieren und zu einer eher egalitären Verteilung führen. Effizienz- oder Leistungsaspekte dürften als Allokationskriterien relativ zurücktreten und die individuellen Forschungsneigungen und -bedürfnisse durchschlagen. Je üppiger, von Wettbewerbsdruck freier die Finanzierung von Universitäten ist, um so eher können sie auf Maßnahmen der internen Abstimmung, Verteilung und Kontrolle verzichten und zu einem nur losen Verbund recht autonomer Untereinheiten, zu einem „looseley coupled system“ (Weick 1976) werden.

In Zeiten knapper Finanzmittel sollten dagegen vor allem extern honorierte Verteilungskriterien auch im internen Budgetierungsprozeß stärker in den Vordergrund treten, da dies eine Maximierung des Gesamtbudgets verspricht sowie die Akquisition weiterer externer Finanzmittel fördert. So dürften in Kontraktionsphasen „politisch gängige“ Fächer in den Vordergrund gestellt werden, wie es heute mit der Informatik geschieht, und organisatorische Untereinheiten mit sichtbarem Außenwert, wie gegenwärtig die Betriebswirtschaftslehre, auch universitätsintern an Gewicht gewinnen.

Diese Logik der Unterstützung der finanzierungsrelevanten Fächer haben Pfeffer/Salancik (1974) sowie Pfeffer/Moore (1980) für amerikanische Universitäten, wo die Drittmittelfinanzierung oft auch einen Anteil an den universitären Gemeinkosten mit finanziert, entfaltet.

In Großbritannien läßt sich die Abkehr von egalitären Verteilungsgrundsätzen unter dem Druck der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte deutlich ausmachen. Seit Beginn der 80er Jahre sind an vielen Stellen systematisch Leistungskriterien bei der Verteilung der Finanzmittel eingeführt und fächerspezifische Ranglisten für die Universitäten erstellt worden, so daß auch intern die egalitäre bedürfnisorientierte Budgetierung einer strategischen, zielorientierten Budgetierung gewichen ist (vgl. Sizer 1987). Sowohl die Zuweisung von Stipendienplätzen für Doktoranden, die an die in der Vergangenheit erreichte Quote innerhalb von vier Jahren erfolgreicher Doktoranden gekoppelt ist, als auch die angeworbenen Drittmittel sind in die Schlüssel für die interne Mittelverteilung aufgenommen worden (vgl. Block 1987a, S. 18).

Der Mangel an empirischer Forschung erschwert Aussagen darüber, welche Erfahrungen Universitäten — z. B. Augsburg, FU Berlin — mit interner Ausschreibung von Forschungsmitteln, „seed money“, im Vergleich zu Universitäten gemacht haben, die darauf verzichten. Unter demselben Defizit leiden auch die Vorschläge, die die Gutscheinfinanzierung der Hochschullehrer befürworten (vgl. zuletzt van Lith 1986 und dazu Sadowski 1987), ebenso die Experimente, über Forschungshaushalte tendenziell die Finanzierung der

Forschung von der Finanzierung der Lehre zu trennen, was Rheinland-Pfalz und Hessen seit einigen Jahren versuchen.

7. Informationswirtschaft

Die Widerstände aus den Hochschulen gegen einen verstärkten Einfluß des Staates, anderer Drittmittelgeber oder der Universitätsspitze auf den einzelnen Fachbereich werden üblicherweise als Kritik an den verwendeten Leistungsmaßstäben artikuliert. Kaum der Wettbewerb als solcher, jedoch die dysfunktionalen Konsequenzen fehlerhafter Meßkonzepte sind das Ziel der abwehrenden Argumente (vgl. Smith 1987 für Großbritannien und Bradburn 1987 mit einem deutsch-amerikanischen Vergleich).

Selbst valide, auch mit dem Verständnis des Wirtschaftsprüfers für notwendige Konventionen entwickelte Systeme der Rechenschaftslegung (vgl. zuletzt Frackmann 1987) sind weder hinreichende Bedingungen dafür, daß solche Informationen auch angeboten werden, noch daß sie nachgefragt oder zur Kenntnis genommen werden.

Unterstellte man einmal, daß Schriftenverzeichnisse ein recht gutes Bild von der Forschungsaktivität einer Universität geben, so ist bemerkenswert, daß bis 1976 nur 25 von insgesamt 130 deutschen Hochschulen überhaupt Forschungsberichte im engeren Sinne veröffentlichten, ohne daß diese immer den eindeutigen oder strengen Anforderungen von Schriftenverzeichnissen genügt hätten (vgl. Richter/Dürr 1976, S. 19). Selbst nach der entsprechenden Anforderung des Hochschulrahmengesetzes von 1976 gaben 1981 immer noch weniger als 60% der Universitäten einen Forschungsbericht heraus und planten nur weitere 16%, dies in Zukunft zu tun (vgl. Isserstedt 1982, S. 3). Auch die Lehre und Lehrerfolge bleiben im allgemeinen im Dunkeln, und zwar selbst innerhalb der Universitäten. Erst in jüngster Zeit mehren sich Ansätze, Studiendauern, Abbruchquoten und Notenspiegel zu veröffentlichen. Die systematische Evaluation von Lehrveranstaltungen durch die Studenten, die Ermittlung von Teilnehmerzahlen als das mindeste, findet jedoch nicht statt. In einem weiteren Sinne gibt es Ansätze für das Selbststudium deutscher Universitäten, so in der Freien Universität Berlin oder in der Universität Passau. Im allgemeinen wird die verstärkte Rechnungslegung jedoch nicht von den Betroffenen selbst, den Hochschullehrern, den Fächern oder den Universitäten verantwortet, sondern hochschulextern initiiert.

Die oft für diese mangelhafte Rechenschaftslegung über die Verwendung öffentlicher Mittel ins Feld geführten technischen Schwierigkeiten der Datenerfassung, des Datenschutzes, der EDV-Ausstattung etwa (vgl. Ederleh/Frackmann 1987), können nicht überzeugen, wenn man amerikanische Standards und die neueren britischen Anforderungen an eine systematisch ausgebauten Dokumentation der Forschungserfolge, der Lehrerfolge und der internen Mittelverwendung dagegenhält.

Soweit Wissenschaftler reputationsorientiert sind, bedeutet jegliche öffentliche Anerkennung unmittelbar Zufriedenheit, in solchen Fällen sollte eine freiwillige Offenlegung von Forschungs- und Lehrleistungen unproblematisch sein und eher mit übertriebenen Selbstdarstellungen als Informationsunterdrückung gerechnet werden. Kritik oder relativ schlechtere Plätze in einem direkten Leistungsvergleich würden zur Vermeidung von Nutzeneinbußen unterdrückt oder, wie auch immer, zurückgewiesen. Der Widerstand gegen potentiell kritische Informationen dürfte unter denjenigen Wissenschaftlern steigen, die von solchen vergleichenden Informationen negative Sanktionen für sich erwarten, durch Nachteile in den Personal- und Sachausstattungen oder den Lehrdeputaten. Statt einer unproblematischen Bejahung einer kollektiven Rechnungslegung dürfte es dann zu bewußten Vermeidungs- und Verschleierungsstrategien kommen. Die organisationsökonomisch interessante Frage lautet also, unter welchen Bedingungen es Anreize für die Kooperation zu Gunsten eines funktionsfähigen Rechnungswesens gibt (vgl. ausführlich zur Forschungserfolgsmessung Backes-Gellner/Sadowski 1988).

Sofern die Leistungsberichterstattung der puren Außendarstellung eines Fachbereichs dient, kann das einzelne Fachbereichsmitglied, wenn es nur eines von vielen ist, der Information gleichgültig gegenüberstehen. Je stärker jedoch die Gesamtfinanzierung und damit auch die Pro-Kopf-Allokationen an Außendarstellungen hängen, um so eher wird eine günstige Außenpublizität von den Organisationsmitgliedern gefördert werden. In diesem Fall dürfte die Gefahr der „Fassadenmalerei“ nur dann überwunden werden, wenn rechtliche Anforderungen, Verwaltungsvorgaben oder aber unabhängige Akkreditierungskommissionen die Verwendung eindeutiger und konstanter Maßgrößen sichern (vgl. zur Akkreditierungsproblematik Rau 1986).

Im Vergleich der Fachbereiche sollten solche mit relativ jüngeren und karriereorientierteren Wissenschaftlern ein besonderes Interesse an der Offenlegung ihrer Erfolge zeigen. Das gleiche gilt sinngemäß für die Mitglieder jüngerer, weniger reputierter Hochschulen im Vergleich zu älteren, rufmäßig wohletabilierten Hochschulen, für die der Grenzertrag von Informationsanstrengungen deutlich geringer sein sollte. Ebenso bilden Mißerfolge oder auch nur Abweichungen von den extern gewollten Mittelallokationen Grund für eine zurückhaltende und verschleierte Rechenschaftslegung.

Natürlich müssen externe Auflagen nicht immer vernünftig sein, so daß die selbstgewählte Umleitung von Ressourcen durchaus als sozial effizient denbar ist (vgl. für entsprechende Hinweise James 1987, S. 184). Das generelle Argument gegen eine allzu gezielte, titelweise Förderung und Kontrolle der Universitäten liegt darin, daß individuelle Handlungsspielräume innovatives Potential bergen und, tieferliegend, angesichts der vagen Kenntnisse über die optimale Forschungs- und Lehrtechnologien ein beträchtliches Maß an organisatorischem Experimentieren sinnvoll ist (vgl. Murnane/Nelson 1984, S. 369).

Überraschend und wohl auch nur mit Anreizschwäche zu begründen ist der Umstand, daß Universitäten nicht einmal im Vorzeigen ihrer Erfolge besonders

aktiv und geschickt sind. Vergleicht man etwa die Publizität der Hochschule für Unternehmensführung in Koblenz im Hinblick auf ihre Vortragsveranstaltungen oder ihre ausländischen Partnerschaften mit der Universität Trier, so ist über Koblenz vieles sehr wohl bekannt, während Trier unbegründet zurückhaltend über die relative Stärke der Auslands- und Praktikantenabkommen ihrer Universität informiert. Ähnliches dürfte wohl für die aktive Kundmachung der Lehrdifferenzen in Massenuniversitäten und kleinen Universitäten gelten.

8. Das Engagement in der Selbstverwaltung

Sofern die Beteiligung an der Selbstverwaltung als eine Investition in die Infrastruktur keinen spürbaren Nutzen erbringt, gleichzeitig aber auf Kosten der für Forschung und Lehre verbleibenden Zeit geht, muß mit einem Schwarzfahrerverhalten gerechnet werden. Stärkeres Engagement sollte sich nur dann einstellen, wenn Verteilungskonflikte zu entscheiden sind, bei der Zuteilung finanzieller Mittel oder unerwünschter Lehr- und Prüfungslasten.

Gremienabstinenz, gruppenspezifisch stark streuende Beteiligung an Hochschulwahlen, aber auch an Diskussionen innerhalb der Gremien (vgl. Dahme et. al. 1980) sind Indizien dafür, daß der „Community Service“ nicht norm-, sondern kalkulationsgesteuert ist.

IV. Ist die bundesdeutsche Universität zu reformieren?

Ohne individuelle Unterschiede zu leugnen, nähren unsere Analysen die Vermutung, daß Professoren und Studenten die ihnen offenen institutionellen Chancen strategisch nutzen. Deshalb anzunehmen, daß die Anreiz- und Kontrollprobleme in Universitäten leicht oder gar kostenlos gelöst werden könnten, wäre indes naiv. Im Gegenteil, wo Originalität und gesamtgesellschaftlich sensible Initiativen erwartet werden, ist Autonomie unabdingbar — und damit die prinzipielle Möglichkeit des Mißbrauchs von Entscheidungsspielräumen unvermeidbar. Bescheidenerweise fordert deswegen Buchanan, Institutionen derart zu entwerfen „. . . that, if participants do seek economic interest above all else, the damages to the social fabric are minimized“ (Buchanan 1983, S. 23). Adam Smith's Vorschlag für eine gleich- und mittelmäßige Entlohnung der Hochschullehrer könnte ein Beispiel dafür sein. Ob auch Alchian's Käuflichkeit der Lehrfreiheit als überzeugendes Beispiel für den Abbau dysfunktionaler Privilegien zu werten ist, erscheint uns aus soziologischen Gründen zweifelhaft.

Mißtrauen, zum Prinzip erhoben, zieht unweigerlich Kontrollen nach sich, und diese bedingen ihrerseits defensive Korrektheit im Mitteleinsatz und in den Arbeitsverfahren. Die Furcht vor unauffälliger Ressourcenumlenkung führt dann zum Einsatz von Ressourcen für Unauffälligkeit, zumindest aber zugunsten konservativer und risikoloser Zwecke und zu Investitionen in den Schein

von Unschuld. Anthropologische Verdächtigungen erfüllen sich so institutionell leicht.

Konsistente Outputmaße und marktliche Allokationsverfahren — „Performance Contracting“, Privatisierung, Bildungsgutscheine, um nur einige zu nennen, werden als erfolgsorientierte, offenere Anreizformen vielfach beschworen, funktionieren aber leider nicht oder nur sehr unvollkommen. Gerade wegen der diffusen, unbestimmt langfristigen Konsequenzen versagt der Markt vermutlich bei der Bereitstellung von Infrastruktur.

Die für uns unstrittige Schlußfolgerung, zumindest die Rechenschaftslegung zu verstärken sowie Argumentations- und Beweislasten neu zu verteilen, verlangt auch einen Preis. Sie beansprucht unmittelbar Ressourcen für die Informationsproduktion, mittelbar auch für die Verengung des Blicks auf allgemein Beachtetes oder gar Marktgängiges. Zudem fördert sie institutionell das Matthäus-Prinzip.

Die neuen Förderformen der Deutschen Forschungsgemeinschaft — (Leibniz-Programm und Hess-Programm) können als Einsicht in die Kosten der Institutionalisierung des Wettbewerbs um Forschungsmittel gewertet werden, sofern sie die Forschungsprogramme ausgewählter Wissenschaftler pauschal und nicht projektweise fördern (vgl. Block 1987b).

Eine allgemeine Lösung des organisatorischen Dilemmas, einerseits die Kosten vereinheitlichender, inputorientierter („gleichmacherischer“) Vorschriften zu vermeiden, andererseits institutionelle und individuelle Freiräume zu beschneiden, gibt es nach unserer Einsicht nicht.

Der Einwand, in professionellen Bürokratien käme es vor allem auf die intrinsisch motivierten, ihrem Berufsethos unbedingt lebenden Personen an, bietet keinen Ausweg. Märtyrer sind selten, und die Verfahren, sie zu entdecken, werfen dieselben Funktionsprobleme auf wie die Selbstverwaltung anderer Angelegenheiten. Zufällige oder irrtümliche Kooptationen oder oktroyierte Veränderungen mögen mitunter fruchtbare sein als Wahlentscheidungen, die sich friedlich in eine gegebene Situation einfügen.

Auch der Vorschlag, die Eintrittskosten, in Form verlängerter Noviziate, zu erhöhen, um die Selbstselektion zu fördern oder tatsächlich die Aspiranten auf eine „intrinsische“ Motivation hin zu sozialisieren, ist ambivalent. Allzu leicht wird Treue und Botmäßigkeit oder jedenfalls „Normalität“ belohnt, wo ausdauernde Unabhängigkeit gepriesen wird.

Wer die dilemmatische Gestaltungssituation leugnet und zudem glaubt, keine *Situationsanalyse* vornehmen zu müssen, sondern stattdessen sich mit grundsätzlichen Stellungnahmen zur Leistungsfähigkeit privater und staatlicher Organisationen begnügen zu können, der ist zu warnen.

Erstens hat Privatisierung für sich genommen nicht immer die ihr zugeschriebenen Konsequenzen. Im Vergleich der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit privat-gewinnorientierter, privat-gemeinnütziger und staatlicher Kranken-

häuser können neuere Studien keine systematischen trägerorientierten Differenzen ausmachen (vgl. Pauly 1987, S. 261, Becker/Sloan 1985). Dagegen können institutionell unabhängige Variablen, wie Alter, Größe und Standort einer Einrichtung einen gewichtigen Einfluß ausüben.

Auf Universitäten übertragen hieße das beispielsweise, danach zu fragen, ob nicht ein gutes Universitätsstudium an eine überschaubare, persönlich erfahrbare soziale Umwelt gebunden ist; ob einfallsreiche Forschung nicht eine kritische Masse der Größe einer Universität und ihrer Fächervielfalt erfordert (vgl. dazu auch Röder et. al. 1987); ob nicht die architektonisch angeregte Zusammenkunft der Kollegen unterschiedlicher Fächer, in einem Faculty Club etwa, für die soziale Infrastruktur einer Universität wichtig ist; oder auch, ob nicht Standorte die Wanderbewegungen von Studenten und Personal wesentlich dominieren.

Die kollegiale Selbstorganisation hat konstitutionelle Probleme, wie aus der Demokratiekritik, aber auch der Genossenschaftstheorie bekannt ist. „Tritt-brettfahren“, Kurzsichtigkeit und der kritische Einfluß des Medianwählers kennzeichnen modellhaft diese Probleme, die sich auf Fachebene, Fachbereichs- oder Fakultätsebene, Senatsebene, aber auch in Fachgesellschaften und Förderorganisationen wiederfinden (vgl. ausführlich Backes-Gellner/Sadowski 1989). Präsidialuniversitäten oder Deans sind Versuche, diesem Problem durch Hierarchiebildung beizukommen.

Weder a priori noch historisch ist auszuschließen, daß staatliche Einflußnahme, jenseits der Finanzierung, in eben diesem Sinne hilfreich, wenn nicht sogar heilsam sein kann (gewiß nicht: sein muß), wo sie Probleme kollegialer „Anarchie“ entschärft.

Reformempfehlungen scheinen uns also nur sinnvoll auf der Grundlage einer Beurteilung der jeweiligen Situation. Führen die Spielräume der deutschen Universität heute eher zu Fleiß und Kreativität oder zu Bequemlichkeit und Gedankenlosigkeit? Unsere hier vorgelegten Analysen, so sehr sie die institutionelle Elastizität insbesondere des Professoren- und Studentenverhaltens plausibel erscheinen lassen, können ein solches situationsbezogenes Urteil nicht ersetzen. Die „Belege“ sind zumal nicht immer statistisch-empirisch hart genug, und außerdem ist die internationale Artenvielfalt nicht ausreichend genug berücksichtigt.

Wer den Universitäten die Selektion ihrer Studenten überantworten will, muß auch sagen, ob er die gesellschaftlichen Folgen französischer oder amerikanischer Elitehochschulen will. Wer die Forschungsförderung themenmäßig über Drittmittelkonkurrenz steuern will, muß wissen, daß er sozioökonomisch ohnehin potenteren Geldgebern zusätzlichen Einfluß gewährt auf ein wesentliches Element der gesellschaftlichen Infrastruktur. Was Bildungsgutscheine für Studenten lösen sollen, könnte prinzipiell auch durch eine verstärkte Mitsprache der Studenten und des Nachwuchses in den Universitäten angestrebt werden, ein in vielen anderen organisatorischen Kontexten anerkanntes Funktionsäquivalent zur Abstimmung mit den Füßen. Reformempfehlungen ohne Analysen in

der Tradition der klassischen politischen Ökonomie, wie Bourdieu sie unternimmt, sind unseres Erachtens voreilig.

Wir wollen hier nur auf die Gefahren einer Diskussion hinweisen, welche die „Effizienz von Freiheit“ nicht auch in „Freiheit von Marktzwängen“ sehen kann. Wir selbst glauben, auch in deutschen Universitäten eine Tendenz zur Geringschätzung der Lehre und der Studenten erkennen zu können, ohne daß dafür die Forschung oder auch nur die Doktorandenbetreuung so intensiv wie anderswo betrieben würde. Wir halten die Notwendigkeit erhöhter Transparenz und öffentlicher Rechenschaftslegung für unabweisbar, nicht zuletzt um eine offensive Identifikation der Organisationsmitglieder mit ihrer Organisation zu erreichen, anders ausgedrückt: um die positiven Folgen organisatorischer Ideologien anzuregen, den Sinn für die (selbstgewählte) Mission einer Universität zu stärken und so die Organisationsmitglieder auch „an ihrer Ehre packen“ zu können.

Literaturverzeichnis

- Alchian, Armen A.:* Private Property and the Relative Costs of Tenure. In: Bradley, Phillip (Hg.): *The Public Stake in Union Power*. Charlottesville 1959, S. 350-371.
- Atteslander, Peter:* Forschung als Peep-Show. In: *Mitteilungen des Hochschulverbandes*, 33 (1985) 6, S. 318.
- Backes-Gellner, Uschi:* Zum Verhältnis von Forschung und Lehre in sozialwissenschaftlichen Fachbereichen. In: Helberger, C. (Hg.): *Ökonomie der Hochschule I*. Berlin, München: Duncker & Humblot 1989a.
- : Ökonomie der Hochschulforschung — Organisationsökonomische Überlegungen und betriebswirtschaftliche Befunde. Wiesbaden: Gabler 1989 b.
- Backes-Gellner, Uschi; Dieter Sadowski:* Validität und Verhaltenswirksamkeit aggregierter Maße für Forschungsleistungen. In: Daniel, Hans-Dieter; Rudolf Fisch (Hg.): *Evaluation von Forschung: Methoden, Ergebnisse, Stellungnahmen*. Konstanz: Universitätsverlag 1988.
- : Die Wirtschaftlichkeit sozialer Kontrolle in Universitäten. In: Boeltcher, Erik; Philip Herder-Dorneich; Karl-Ernst Schenck (Hg.): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 8. Tübingen: J. C. B. Mohr 1989, S. 205-216.
- Becker, Joachim H.:* Englischsprachig publizieren. In: Lüer, G. (Hg.): *Bericht über den 33. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie* 1982. Göttingen: Hogrefe 1983, S. 116-119.
- Becker, Edmund R.; Frank A. Sloan:* Hospital Ownership and Performance. In: *Economic Inquiry*, 23 (1985), S. 21-36.
- Block, Hans-Jürgen:* Universitäten in der Krise. Bericht über einen Studienaufenthalt in Großbritannien. Bonn 1987a.
- : Maßnahmen für eine Förderung des leistungssteigernden Wettbewerbs im deutschen Hochschulsystem. In: Helberger, C. (Hg.): *Ökonomie der Hochschule I*. Berlin, München: Duncker & Humblot 1988.

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 181/II

- Bourdieu*, Pierre: The specificity of the scientific field and the social conditions of the progress of reason. In: *Social Scientific Information* 14 (1975) 6, S. 19-47.
- : *Homo Academicus*. Paris: Les editions de Minuit 1984.
- Breneman*, David W.: The Ph. D. Production Process. In: Froomkin, Joseph T. et. al. (Hg.): *Education as an Industry*. Cambridge, Mass.: NBER 1976, S. 3-52.
- Brown*, B. W.; D. H. *Saks*: *The microeconomics of schooling*. Nashville, Tenn.: Vanderbilt University 1984.
- Buchanan*, James M.; Nicos E. *Devletoglou*: *Academia in Anarchy: An Economic Diagnosis*. Basic 1971.
- : The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform. In: Hanusch, Horst (Hg.): *Anatomy of Government Deficiencies*. Berlin: Springer-Verlag 1983, S. 15-25.
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Leistungsstand und Förderung im Studium. Reihe Bildung — Wissenschaft — Aktuell, Bonn 10/87.
- Caruthers*, J. K.; M. *Orwig*: *Budgeting in Higher Education*. AAHE-ERIC/Higer Education Research Report Nr. 3. Washington, D. C.: American Association for Higher Education, 1979.
- Chubin*, Daryl E.; Sal Restivo: The 'Rooting' of Science Studies: Research Programmes and Science Policy. In: Knorr-Cetina, Karin D.; Michael Mulkay (Hg.): *Science Observed*. London et. al.: Sage 1983, S. 53-85.
- Cronin*, Blaise: *The Citation Process*. London: Graham 1984.
- Dahme*, Gisela; U. *Henken*; G. *Neubauer*: Interaktion in Fachbereichsräten. In: Witte, E. (Hg.): *Beiträge zur Sozialpsychologie*. Weinheim: Beltz 1980, S. 81-95.
- Ederleh*, Jürgen; Edgar *Frackmann*: Noch fehlt das Gesamtkonzept. In: *Deutsche Universitätszeitung*, (1987) 14.
- Ehrenberg*, Ronald G.; Daniel R. *Sherman*: Employment While in College, Academic Achievement, and Postcollege Outcomes. In: *Journal of Human Relations*, 22 (1987) 1, S. 1-23.
- Elsner*, Wolfram: *Ökonomische Institutionenanalyse*. Berlin: Duncker & Humblot 1986.
- Etzold*, Sabine: Neue Sehnsucht nach Bildung. Einigkeit unter Professoren und Studenten. In: *Kölner Stadtanzeiger*, 13. 5. 1987.
- Frackmann*, Edgar: *Selbststeuerung im Hochschulbereich. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Hochschule*. München: VVF 1987.
- Gaston*, J.: *The Reward System in British and American Science*. New York u. a.: Wiley 1978.
- Gensch*, Sigrid; Stefan *Lullis*: *Die Attraktivität der Universität Passau. Gründe für ein Studium in Passau*. München: Bayrisches Staatsinstitut für Hochschulforschung 1987.
- Goff*, Brian L. et. al.: The Incentive to Cite. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 143 (1987), S. 467-476.

- Grubel, Herbert G.; Lawrence A. Bowland:* On the Efficient Use of Mathematics in Economics: Some Theory, Facts and Results of an Opinion Survey. In: *Kyklos*, 39 (1986) 3, S. 419-442.
- Harnier, Louis v.; Stefan Lullis:* Zusammenhang zwischen Ausbildungsförderung, Studienverhalten und Studienstruktur. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, (1986) 3, S. 203-234.
- Heckhausen, Heinz:* Die Überalterung der Hochschulabsolventen. In: *Der Arbeitgeber*, 39 (1987), S. 336-340.
- Helberger, Christof:* Ursachen der langen Studiendauern in der BRD und die Möglichkeiten der Universitäten zu ihrer Beeinflussung. In: *Helberger, C. (Hg.): Ökonomie der Hochschule I*. Berlin, München: Duncker & Humblot 1989.
- Hochschul-Informations-System-GmbH: HIS-Ergebnis-Spiegel. Hannover: HIS GmbH 1987.
- Holtkamp, Rolf; Karin Fischer-Bluhm; Ludwig Huber:* Junge Wissenschaftler an der Hochschule. Bericht der Arbeitsgruppe „Lage und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“. Frankfurt/Main: Campus 1986.
- Hüfner, D.; T. Hummel; E. Rau:* Ansätze zur Messung der Qualität von Hochschulen. In: *Forschungsprojektschwerpunkt „Ökonomische Theorie der Hochschule“* (Hg.): Hochschule zwischen Plan und Markt. Berlin 1984.
- Isserstedt, Wolfgang:* Zur Forschungsberichterstattung der Hochschulen. In: HIS-Kurzinformation A 3, September 1982.
- James, Estelle; E. Neuberger:* The University Department as a Non-Profit Labor Cooperative. In: *Puplic Choice*, 36 (1981), S. 585-612.
- James, Estelle:* The Public/Private Division of Responsibility for Education: An International Comparison. In: *Economics of Education Review*, 6 (1987) 1, S. 1-14.
- Karpen, Ulrich:* Die Finanzverfassung der Hochschulen angesichts der gegenwärtigen Haushaltsslage. In: *Verwaltungsarchiv*, 73 (1982), S. 405-437.
- Knorr-Cetina, Karin:* Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi-Economic Models of Science. In: *Social Studies of Science*, 12 (1982), S. 101-130.
- Levin, Henry M.; Mun C. Tsang:* The Economics of Student Time. In: *Economics of Education Review*, 6 (1987) 4, S. 357-364.
- Lith, Ulrich van:* Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs. München: Oldenbourg Verlag 1985.
- Locke, Edwin A.; William Fitzpatrick; Frank M. White:* Job Satisfaction and Role Clarity Among University and College Faculty. In: *Bess, James L. (Hg.): College and University Organization: Insights from the Behavioral Sciences*. New York, London: New York University Press 1984, S. 105-129.
- Luhmann, Niklas:* Selbststeuerung der Wissenschaft. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 19 (1968), S. 147-170.
- Manne, Henry:* The Political Economy of Modern Universities. In: *Burleigh, A. G. (Hg.): Education in a Free Society*. Indianapolis: Liberty Press 1973, S. 165-205.

- McDowell, John M.; Ryan C. Amacher:* Economic Value of In-House Editorship. In: *Puplic Choice*, 48 (1986), S. 101-112.
- McKeachie, Wilbert J.:* Perspectives from Psychology: Financial Incentives are Ineffective for Faculty. In: Lewis, Darell R.; William E. Becker (Hg.): *Academic Rewards in Higher Education*. Cambridge, Mass.: Ballinger 1979, S. 5-21.
- McKenzie, Richard B.; Gordon Tullock:* *Homo oeconomicus. Ökonomische Dimensionen des Alltags*. Frankfurt/Main: Campus 1984.
- Merton, Robert K.:* *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago Press 1973.
- Murnane, Richard J.; Richard R. Nelson:* Production and Innovation when Techniques are Tacit. The Case of Education. In: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 5 (1984), S. 353-373.
- Neidhardt, Friedhelm:* Kollegialität und Kontrolle — am Beispiel der Gutachter der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 38 (1986) 1, S. 3-31.
- Pähler, Klaus:* Qualitätsmerkmale wissenschaftlicher Theorien. Tübingen: Moles 1986.
- : Bereicherung der Wissenschaftstheorie durch Problemlösungen aus Ökonomie und Sozialphilosophie. In: Boelicher, Erik; Philip Herder-Dorneich; Karl-Ernst Schenk (Hg.): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 7. Tübingen: J. C. B. Mohr 1988.
- Pauly, Mark V.:* Lessons from Health Economics: Nonprofit Firms in Medical Markets. In: *AEA Papers and Proceedings* (May 1987), S. 257-262.
- Peisert, Hansert; Gerhild Framheim:* Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland — Funktionsweise und Leistungsfähigkeit. Stuttgart: Klett-Cotta 1983.
- Perucci, Robert; Kathleen O'Flaherty; Harvey Marshall:* Market Conditions, Productivity, and Promotion among University Faculty. In: *Research in Higher Education*, 19 (1983) 4, S. 431-449.
- Pfaff, Martin:* Finanzierung und Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschulen. Einige Erfahrungen aus den USA. In: Brinkmann, Gerhard (Hg.): *Probleme der Bildungsfinanzierung*. Berlin: Duncker & Humblot 1985, S. 235-335.
- Pfeffer, Jeffrey; W. L. Moore:* Power in University Budgeting. In: *Administrative Science Quarterly* 25 (1980), S. 637-653.
- Pfeffer, Jeffrey; G. R. Salancik:* Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget. In: *Administrative Science Quarterly*, 19 (1974), S. 135-151.
- Püttner, Günter:* Zum Verhältnis von Selbstverwaltung in der Universität. In: *Mitteilungen des Hochschulverbandes*, (1983) 4, S. 181-186.
- Rau, Einhard:* Akkreditierung: Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung von Hochschulen und Studiengängen. In: *Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverwaltung, Wirtschaftsförderung*, 19 (1986) 1, S. 60-82.
- Reissert, Reiner:* Entwicklung der Studiendauer und des Alters deutscher Absolventen wissenschaftlicher Hochschulen zwischen 1977 und 1984. *HIS-Kurzinformation A1* 1987.

- Richter, Steffen; Ulrich Dürr:* Forschungsberichte der Hochschulen. In: *Wirtschaft und Wissenschaft*, (1976) 4, S. 17-23.
- Röder, Peter M.; J. Baumert; J. Naumann; L. Trommer:* Über institutionelle Bedingungen wissenschaftlicher Produktivität. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Nr. 17/SuU Juli 1987.
- Rosenberg, Nathan:* Some Institutional Aspects of the Wealth of Nations. In: *Journal of Political Economy* 68 (1960), S. 557-570.
- Sadowski, Dieter:* Rezension von Van Lith, U.: op. cit. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 107 (1987), S. 613f.
- Sadowski, Dieter; Frank Hoffmann; Heinz-Günther Löcher:* Empirische Budgetforschung. Ansätze, Beispiele und ökonomische Defizite. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 17 (1988) 1, S. 7-11.
- Sizer, John:* British Universities' Responses to Financial Reductions. In: Helberger, C. (Hg.): *Ökonomie der Hochschule I*. Berlin, München: Duncker & Humblot 1988.
- Smith, Adam:* *The Wealth of Nations*, II. London: Methuen 1950.
- Smith, Trevor:* The UCG's Research Rankings Exercise. In: *Higher Education Quarterly*, 41 (1987) 4, S. 303-316.
- Spiegel-Rösing, Ina:* Fach-Image und Forschungsförderung. In: *Mitteilungen der DFG*, (1980) 3, S. 14-17.
- Stigler, George J.; Claire Friedland:* The Citation Practices of Doctorates in Economics. In: *Journal of Political Economy*, 83 (1975) 3, S. 477-507.
- Teichler, U. et. al.:* Hochschule — Studium — Berufsvorstellungen. Bonn: Bock 1987.
- Tierney, Michael L.:* Priority Setting and Resource Allocation. In: *New Directions for Institutional Research*, 8 (1981) 3, S. 29-45.
- Thompson, Fred:* Utility-Maximizing Behavior in Organized Anarchies. An Empirical Investigation of the Breneman Thesis. In: *Public Choice*, 36 (1981), S. 17-32.
- Weber, Wolfgang; Wolfgang Mayrhofer:* Organisationskultur — Zum Umgang mit einem vieldiskutierten Konzept in Wissenschaft und Praxis. In: *DBW*, 48 (1988) 5, S. 555-566.
- Weick, Karl E.:* Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly*, 21 (1976), S. 1-19.
- Whitley, Richard:* The Transformation of Business Finance into Financial Economics: The Roles of Academic Expansion and Changes in U. S. Capital Markets. In: *Accounting Organisations and Society*, 11 (1986) 2, S. 171-192.
- Wittenberg, R.:* Die Forschung von Professoren und Doktoranden im Bereich der Soziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 33 (1981), S. 668-689.

Ökonomie der Hochschule — Steuerungsinstrumentarium des Staates

Von *Hubert Braun*, Hamburg

I. Zur Einleitung

Dieser Vortrag ist kein wissenschaftlicher Vortrag in dem Sinn, daß ihm umfangreiches Quellenstudium, wissenschaftliche Vorarbeiten und exakte empirische Befragungen und Auswertungen zugrunde lägen. Ich wurde gebeten, aus den Erfahrungen eines seit zwanzig Jahren in der Studienreform und Studienplanung sowie in der Hochschulreform und Hochschulpolitik tätigen¹ Verwaltungsjuristen zu berichten.

Sie haben sich in Ihren beiden Tagungen mit einer Vielzahl von methodischen Überlegungen und empirischen Analysen zu dem Thema befaßt, wie die Leistungen der wissenschaftlichen Hochschulen gemessen, gesteuert und verbessert werden könnten, wie es mit der Effizienz der Arbeit in den Hochschulen bestellt sei, in dem Bereich der Organisation, der Prüfungen, der Forschung, der Studiendauer. Sie haben sich Gedanken über „Leistungsindikatoren“ bzw. über „Kennzahlensysteme“ gemacht. Alles in allem geht es immer wieder darum, einerseits darzulegen, was die Hochschulen für die Gesellschaft leisten, und zum anderen vermuteten oder erkennbaren Mängeln abzuhelfen und Maßstäbe für die Leistungsbemessung, für die Messung der Effizienz der Hochschulen zu finden.

Die Bildungsplanungseuphorie um 1970 herum ist vorbei. Trotzdem ist es nicht zu spät, wenn die Wissenschaft sich dieser Themen bemächtigt und versucht, Möglichkeiten zu finden, um Mängel objektiv festzustellen oder die Vorzüge unseres Hochschulsystems deutlich zu machen, und schließlich nicht nur objektive Maßstäbe findet, sondern auch Methoden entwickelt, die Politiker und Öffentlichkeit akzeptieren können, die aber auch für die Mitglieder der Hochschulen eine Leistungsbilanzierung ermöglichen.

Vor wenigen Tagen bei der Verleihung des „Förderpreises für die europäische Wissenschaft“ an die Forschergruppe von Professor Dr. Hansjörg Sinn, dem ehemaligen Wissenschaftssenator in Hamburg, hat der Preisträger die Universität das größte „Profitcenter“ der Freien und Hansestadt Hamburg genannt,

¹ Zuletzt in der Behörde für Wissenschaft und Forschung des Landes Hamburg sowie in verschiedenen zentralen hochschulpolitischen Gremien.

wenn auch dies mangels entsprechender Kriterien, Maßstäbe und Methoden nicht transparent und stringent bewiesen werden könne. — Ich stimme ihm zu. —

Sie haben versucht, Überlegungen anzustellen, wie man solche Maßstäbe und Methoden erarbeiten könne; ich möchte Ihnen in meinen Ausführungen darstellen, was die Verwaltung eigentlich schon seit Ende der sechziger Jahre, nachdem die Bedeutung der Planung für die wissenschaftlichen Hochschulen erkannt worden war, sozusagen „rein intuitiv“ getan hat, oft von der politischen Tagesproblematik her gesteuert oder unter dem Druck der Rechnungshöfe und der im übrigen der Verwaltung aufgetragenen Verpflichtung, *stets wirtschaftlich* zu handeln.

II. Allgemeines zu Wirtschaftlichkeit, zu Sparsamkeit und zu Nutzen-/Kosten-Untersuchungen in der Verwaltung

Nach den Haushaltsoordnungen von Bund und Ländern ist die staatliche Verwaltung gehalten, „bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltspans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“ (§ 7 HmbLHO).

Wie dies zu geschehen hat, ist in einer Verordnung zu dieser Bestimmung im einzelnen niedergelegt. Es heißt da beispielsweise, „es ist auf die größtmögliche Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes hinzuwirken, es ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben.“ Es heißt dann zum Beispiel hierzu, die günstigste Zweck-Mittel-Relation bestehe darin, daß entweder ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz der Mittel oder mit einem bestimmten Einsatz das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.

Es gibt dann sehr interessante Ausführungen zu der Frage, was bei der Erfüllung bestehender Aufgaben besonders zu beachten ist. Hierzu zählen folgende Gesichtspunkte:

- daß allen Beteiligten die angestrebten Ziele bekannt sein müssen;
- daß laufend geprüft wird, ob Aufgaben wegfallen, eingeschränkt oder von anderen Trägern übernommen werden können;
- daß die organisatorischen Strukturen und Abläufe rationell gestaltet und flexibel der Entwicklung angepaßt werden;
- daß Möglichkeiten der Arbeitserleichterung genutzt werden.

Zu dem Thema von Kosten-/Nutzen-Untersuchungen sind gleichfalls interessante Hinweise gegeben. Es soll hierbei eine Methode angewandt werden, die geeignet ist, den Vergleich aller erfaßbaren Vor- und Nachteile einer Maßnahme zu ermöglichen und den Entscheidungsprozeß transparent zu gestalten.

Dazu sind insbesondere

- die angestrebten Ziele darzustellen,
- die untersuchten Maßnahmen ausreichend zu beschreiben,
- besondere Beschränkungen für die Entscheidungsfindung hervorzuheben,
- die durch die untersuchten Maßnahmen bewirkten Nutzen und Kosten bezüglich jedes der angestrebten Ziele auszuweisen,
- die durch eine Maßnahme bewirkten Vor- und Nachteile zu werten und gegeneinander abzuwägen.

Sie werden mir sagen, dies seien alles allgemein bekannte Prinzipien der Ökonomie, sozusagen das Einmaleins jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, und das Problem sei ja gerade, daß diese Methoden offenbar im staatlichen Bereich häufig nicht oder nur in geringem Umfang und im Hochschulbereich in besonderer Weise nicht angewandt werden könnten oder es abgelehnt wird — wegen der besonderen Aufgabenstellung —, sie anzuwenden.

Daß im Hochschulbereich besondere Schwierigkeiten bestehen, ist unbestritten. Das enthebt aber die staatliche Verwaltung — und die Mitglieder der Hochschulen — nicht der Pflicht, die Landeshaushaltssordnung nach Möglichkeit umzusetzen. Die staatliche Verwaltung und die Hochschulen müssen immer wieder der Finanzseite, dem Rechnungshof und auch den Bürgern und Steuerzahldern beweisen, daß effektiv gearbeitet wird.

Diese wenigen theoretisierenden Ausführungen waren — so meine ich — notwendig, um deutlich zu machen, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip auch für den Hochschulbereich Geltung hat.

III. Zum Handwerkszeug des im Hochschulbereich arbeitenden und auf Effizienz achtenden Verwaltungsbeamten

Was geschieht nun eigentlich konkret, was für Ansätze gibt es, und welche Erfahrungen sind vorzuweisen?

Ich möchte im Prinzip drei Bereiche ansprechen, was aber keineswegs erschöpfend für das ist, was alles in den letzten zwanzig Jahren an Versuchen gestartet worden ist. Die drei Bereiche sind:

- Studienreform/Studienzeitverkürzung,
- Richtwerte und Kennziffern,
- die Kapazitätsberechnungen.

1. Studienreform/Studienzeitverkürzung

Mit Ansteigen der Studentenzahlen erstmals Mitte der sechziger Jahre — es gab damals im Jahre 1966 auf einmal infolge des Zusammentreffens zweier

Abiturientenjahrgänge die ersten Erscheinungen eines sich ausdehnenden Numerus clausus — und dann vor allem ab 1972/73 wurde den Wissenschaftsministerien deutlich, daß nicht nur mit einem demographischen Schub, sondern vor allem mit einem Bildungsnachfrageschub gerechnet werden müsse und daß Maßnahmen erforderlich seien, um diesen Nachfrageboom bei den wissenschaftlichen Hochschulen aufzufangen.

Den Startschuß gab ein Beschuß der Kultusministerkonferenz vom 10. April 1968, der letztlich auf den Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1967 beruhte, in dem „Leitlinien“ für die weitere reformerische Entwicklung der Hochschulen angegeben werden. Als ein übergreifender ökonomischer Gesichtspunkt wird hierbei festgestellt, daß „die Bildungsplanung der Länder sich eines verfeinerten Instrumentariums der Bedarforschung und Bedarfsprognose bedienen“ müsse. Die Versuche, Bedarfsprognosen für Absolventen des Hochschulwesens aufzustellen — ich verweise auf die entsprechenden Arbeiten von Wiedmeier oder von Riese — und diese zur Steuerung zu verwenden, wurden dann im Laufe der siebziger Jahre aufgegeben.

Dies geschah auch mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1972, wonach eine Bedarfs-Steuerung nicht betrieben werden darf, so daß ich diesen m. E. ungeeigneten Beitrag zur Rationalisierung des Hochschulwesens außer acht lassen möchte.

In diesen Leitlinien wurde dann weiter beschlossen — pauschal gesagt —, alle an den Hochschulen im wissenschaftlichen Bereich Arbeitenden, den sogenannten Mittelbau, die Assistenten, verstärkt zur Lehre und zu Prüfungen heranzuziehen. Dies hat in der Folge zu der Ihnen bestens bekannten Lehrverpflichtungsverordnung geführt — die es bis dahin nicht gab —, die ohne Zweifel eine Erhöhung der Lehrleistungen des Lehrkörpers mit sich brachte. Waren es bis dahin sechs oder acht Stunden gewesen, so wurden daraus für die Professoren acht Stunden, für die wissenschaftlichen Assistenten wurden aus O bis X Stunden mindestens drei oder vier Pflichtstunden.

Die Bedeutung des Umfangs der Lehrverpflichtung für die Leistung einer Hochschule in der Lehre — und damit für die Kosten — wird auch deutlich, wenn man sich überlegt, daß für die Fachhochschulen immer noch sechzehn SWS als Pflicht gelten. Der Staat betrachtet die Lehrverpflichtungsverordnungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen ohne Zweifel als einen Beitrag zur Effizienzsteigerung des Hochschulwesens. Ich möchte aber auch diesen Punkt nicht weiter verfolgen.

Bei der Studien- und Prüfungsreform geht es dann aber in diesem Beschuß der Kultusminister weiter: Diese „ist mit dem Ziel der Verkürzung der tatsächlichen Studienzeiten weiterzuführen und zu ergänzen durch . . .“

Es erfolgen dann eine Reihe von Hinweisen auf Berufsberatung, die Erarbeitung differenzierter Bedarfsprognosen, Fachberatung an den Hochschulen, Aufstellung von Prüfungsordnungen, Studienplänen und Studienordnungen

gen, Überprüfung und Beschränkung des Studienstoffs, Transparenz der Prüfungsvorgangs, Öffentlichkeit bei Prüfungen, Einrichtung studienbegleitender Arbeitsgemeinschaften, Einrichtung von hochschuldidaktischen Arbeitsgruppen mit dem „Ziel der Rationalisierung des akademischen Unterrichts“, Entwicklung von Fernstudiengängen zur Entlastung der Hochschulen, Einführung des Studienjahres mit zusätzlichen Lehrveranstaltungen (insbesondere durch den akademischen Mittelbau) und Nutzung der Ausbildungskapazitäten in der vorlesungsfreien Zeit, Gewährung der Studienförderung auch während der vorlesungsfreien Zeit und nicht zuletzt Einführung kürzerer Studiengänge für bestimmte akademische Berufe.

Ausgehend von dem offenbar einsichtigen Problem der Länge der tatsächlichen Studienzeiten der Studenten einerseits und der Kosten auf der anderen Seite, die bei langen Studienzeiten für den Staat erwachsen, hat der Staat es schon 1968 für notwendig gehalten, die Studienzeit zu verkürzen. Man geht dabei unter Zugrundelegung der Landeshaushaltssordnung schlicht davon aus, daß ein langes Studium dann nicht wirtschaftlich sei, wenn es offenbar auch kürzer ginge.

Auf den Grundsatzstreit gehe ich nicht ein, ob die Verkürzung der Studienzeiten unmittelbar bei den Hochschulen eine Einsparung bringt oder ob dies gesamtwirtschaftlicher Bewertung bedarf oder ob der Ansatz ganz falsch ist. Ich bleibe jetzt bei der Logik der Haushaltssordnung, daß es effektiver ist, das Ziel in einer begrenzten Zeit mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln zu erreichen.

Es geht also darum, im Einzelfall nachzuweisen, daß es auch kürzer geht; die zuvor genannten Ansätze zur Verkürzung des Studiums versuchen in unterschiedlichster Weise, diesem Problem beizukommen, wobei Sie im Grunde alle Stichworte in der Ausführungsverordnung zu § 7 der Haushaltssordnung wiederfinden.

- a) Die Beteiligten sollen die angestrebten Ziele kennen, also sollen Studien- und Prüfungsordnungen, in denen Studieninhalte und -ziele bekanntgegeben werden, den Professoren und Studenten vorliegen.
- b) Es soll laufend geprüft werden, ob Aufgaben wegfallen oder eingeschränkt werden können, d. h. hier, es soll überflüssiger Stoff aus den Studiengängen entfernt werden; ferner sollen
- c) leistungsfähige Methoden und Techniken eingeführt werden, es soll also festgestellt werden, ob man mit neuen didaktischen Erkenntnissen nicht rationeller unterrichten kann, und schließlich soll versucht werden,
- d) die Kapazitäten voll zu nutzen und dem Bedarf anzupassen.

Der Ansatz der Kultusministerkonferenz war also ein durchaus systematischer, voll auf den Grundlagen der Haushaltssordnungen basierend. Viele Gremien der KMK — aber auch solche in den Ländern — bemühten sich um Realisierung.

1. Wir haben heute, um mit der Berufsberatung zu beginnen, sowohl in den Gymnasien wie auch in den Hochschulen in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung eine umfangreiche Berufsberatung, und wir haben — ich glaube, dies gilt für alle Länder — eine institutionalisierte Studienfachberatung (wenngleich es den Studiendekan keineswegs überall gibt).

Auf die „Grüne Schrift“, die „Studien- und Berufswahl“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und der Bundesanstalt für Arbeit braucht man nicht mehr besonders hinzuweisen. Dort wurden Informationen für die Schüler wie auch für jeden anderen, der studieren will, zugänglich gemacht wie nirgends sonst.

Jeder kann sich informieren, der dies will. Die Schrift wird kostenlos verteilt. Meine Erfahrung ist, daß das Wissen über das Studium bei den Hochschulberechtigten trotzdem sehr gering ist. Der Fachwechsel, dem durch Information vorgebeugt werden soll, steigt steil an. Wir sind jetzt bei etwa 40%.

2. Bei der Aufstellung von Prüfungsordnungen, Studienplänen und Studienordnungen mit dem Ziel der Überprüfung und Beschränkung des Studienstoffes sind wir an sich, rein formal, weit gediehen. Zwar bedurfte es eines erheblichen zeitlichen Anlaufs (wobei das, was in den einzelnen Ländern geschehen ist, hier außer acht bleibt). Bundesweit begann die eigentliche Arbeit in diesem Bereich erst mit der Vereinbarung der Ministerpräsidenten der Länder vom 16. Februar 1978 über die Bildung gemeinsamer Studienreformkommissionen der Länder nach § 9 Hochschulrahmengesetz. Es wurde die „Ständige Kommission für die Studienreform“ eingerichtet, und unter ihrer Regie arbeiteten rund 15 Fachstudienkommissionen an allen wichtigen Studiengängen. Aufgabe dieser Kommissionen war es, Ziel, Inhalte und Formen des Studiums zu überprüfen und weiter zu entwickeln im Hinblick auf die Entwicklungen in Wissenschaft und Kunst, auf die Bedürfnisse der beruflichen Praxis. Die Neuordnung der Studiengänge sollte u. a. gewährleisten — ich sage es jetzt einmal mit anderen Worten, als es dort steht — daß die Studiengänge vom Inhalt und Ziel her *so* beschaffen sind, daß in ihnen effizient studiert werden kann. Studienwechsel sollen ohne Verlust von Semestern möglich sein, und in den Studiengängen sollen Wissenschaft und Praxis pragmatisch verbunden werden.

Gleichzeitig sollte die Studienreform aber sicherstellen, daß die Studiengänge breite berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen und daß die Lehre und das Studium den methodischen und didaktischen Erkenntnissen angepaßt werden. Bei all dem sollte von „Grundsätzen für die Studienreform“ ausgegangen werden. Mit ihrer Formulierung wurde die Ständige Kommission beauftragt. Sie wurden am 4. Juni 1982 von der Ständigen Kommission verabschiedet und gebilligt von der Kultusministerkonferenz am 24. Juni 1983. In diesen Grundsätzen wurde alles konkretisiert, was vom Hochschulrahmengesetz bzw. den Ländergesetzen einerseits und der Vereinbarung der Ministerpräsidenten zur Studienreform andererseits allgemein formuliert worden war.

Die Ständige Kommission war beschickt von den zuständigen Wissenschaftsministerien, von der Westdeutschen Rektorenkonferenz, weiter beschickt vom Bund, von der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite; sie war ein Gremium, dessen Arbeit letztlich nur durch Kompromisse zum Ziel gebracht werden konnte.

Das politisch erklärte Ziel, die Studiendauer deutlich zu verkürzen, konnte die Ständige Kommission bei der Gegensätzlichkeit der in ihr diskutierten Vorstellungen nur schwer erreichen. Trotzdem sind genügend harte Aussagen in den Grundsätzen enthalten, z. B. auch daß „vermeidbarem Zeitverlust im Prüfungsverfahren“ entgegenzuwirken ist.

Die fünfzehn einzelnen Studienreformkommissionen haben überwiegend verdeutlicht, daß es möglich ist, Studiengänge zu planen, die in einer Regelstudienzeit von 4 Jahren — ohne Prüfung — zum Ziel führen. Die Mehrzahl aller dort erarbeiteten Musterstudiengänge hält sich an diese zeitliche Vorgabe, abgesehen von den Naturwissenschaften. Aber die Akzeptanz dieser Studien- und Prüfungsordnungen durch die Fakultätentage oder in den Hochschulen bereitete die allergrößten Schwierigkeiten. Die Musterstudiengänge wurden letztlich nicht angenommen. Und schließlich gab es Bereiche, für die von den Kommissionen ganz dezidiert erklärt wurde, vierjährige Regelstudienzeiten zu erarbeiten, sei dort ausgeschlossen.

Die Studienreform-Kommission der Architekten z. B. wollte unnachgiebig für die Fachhochschulen vier Jahre und für die wissenschaftlichen Hochschulen fünf Jahre haben; das hat zu ihrer Auflösung durch die Kultusministerkonferenz geführt.

Die Ständige Kommission hat darüber hinaus speziell zur Frage „Dauer des Studiums und Studierbarkeit des Lehrangebots“ eine klare Stellung bezogen.

Diese Ausarbeitung ist leider viel zu wenig bekannt und wahrscheinlich noch viel weniger beherzigt worden. In dieser Untersuchung ist praktisch alles zusammengetragen worden, was geeignet ist, das Problem der Studiendauer aufzuhellen, und was geeignet ist, unmittelbar in Lösungen umgesetzt zu werden. Es geht vor allem um Aussagen zur Belastbarkeit des Studenten in konkreten SWS und zur Begrenzung des Studienstoffes.

Die zentrale Aussage lautet:

„Als ein Prozeß des Erwerbs von Kenntnissen, Wissen, Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensformen ist Studium prinzipiell unabgeschlossen; ein Zeitrahmen für das Studium läßt sich weder aus fachlichen noch didaktischen, beruflichen, finanziellen noch anderen Anforderungen allein ableiten. Überlegungen zur Studierbarkeit des Lehrangebots müssen daher an einer hochschulpolitischen Grundsatzentscheidung über die Dauer eines Studiums anknüpfen.“

Damit ist die ganze Problematik der Ökonomie in der Lehre an den Hochschulen aufgezeigt.

Und darum geht es auch immer wieder:
Ob die Parlamente in der Lage sind, politisch und dann auch in Gesetzesform, für die Fachbereiche bei den Prüfungs- und Studienordnungen das Notwendige zu tun und Verantwortung zu übernehmen.

3. Lassen Sie mich zurückkommen auf die Leitlinien von 1968, dort auf die Einrichtung studienbegleitender Arbeitsgemeinschaften unter Mitwirkung des Lehrkörpers. Ich glaube, daß dies tatsächlich in einem gewissen Umfang in der Zwischenzeit geschehen ist, allerdings sehr unterschiedlich nach Hochschulen und Fächern.

4. Die Einrichtung von hochschuldidaktischen Arbeitsgruppen mit dem Ziel der Rationalisierung des akademischen Unterrichts hatte seinerzeit zunächst einmal die Konsequenz, daß hochschuldidaktische Zentren in einer Reihe von Hochschulen im Bundesgebiet errichtet wurden, und es gab eine Zeit der Aufbruchstimmung, in der man sich von der Hochschuldidaktik eine entscheidende Verbesserung der Lehre erhoffte und weiter ein neues Selbstverständnis der Hochschule, vor allem auch größere Transparenz von Studium und Lehre und damit eine Verkürzung der Studienzeiten.

Die Hochschuldidaktiker selbst haben erwartet — mir liegen hierzu noch interessante Unterlagen der Arbeitsgruppe Hochschuldidaktik (AHD) vor —, daß sie einen entscheidenden Beitrag zur Wirtschaftlichkeit der Hochschulen leisten könnten. Es heißt dort z. B.:

„Die Erkenntnis der Hochschuldidaktik dient damit der Intensivierung und Effektivierung des Studiums, d. h. der Verbesserung der Ausbildung der Studenten. Dies kann und soll im Ergebnis zu einer Entlastung der Hochschulen, zu einer Erneuerung des Wissenschaftssystems und zu einer Steigerung des Nutzens der Wissenschaft beitragen.“

In der Zwischenzeit ist es um die Hochschuldidaktik still geworden, ohne daß von mir verkannt wird, daß sich manches unter der Einwirkung hochschuldidaktischer Veröffentlichungen und Schulungen verändert hat. Aber auch dieser Ansatz dürfte weitgehend verpufft sein.

5. Daß die Entwicklung von Fernstudiengängen nicht zu dem gedachten Ziel geführt hat, ist allgemein bekannt. Der entsprechende Modellversuch mußte nach einem Kostenaufwand von 28 Mio. DM aufgegeben werden.

Die Fernuniversität Hagen trägt wohl wenig zur Entlastung der Hochschulen im Bundesgebiet bei.

6. Es ist gleichfalls bekannt, daß auch die Einführung des Studienjahrs sich nicht hat durchsetzen lassen — wir haben dazu vielfältige Untersuchungen durchgeführt.

Das Studienjahr wäre jedenfalls nicht billiger, sondern erheblich teurer geworden, da niemand wagte, die Lehrstundenverpflichtung entsprechend zu erhöhen.

7. Was schließlich die Einführung sechssemestriger Studiengänge an den Universitäten betrifft — ich habe selbst in Baden-Württemberg diese an mehreren Orten eingeführt — so ist Ihnen bekannt, daß sie sich nicht durchgesetzt haben.

Ich habe versucht, einen kurzen Abriß zu geben, der weder erschöpfend ist noch alle maßgeblichen Aspekte umfaßt, über ein Hauptanliegen der staatlichen Seite zur Effizienzsteigerung im Hochschulwesen: die Verkürzung der Studienzeit. Dieses Ziel versprach, das Hochschulwesen wirtschaftlicher zu gestalten. Viele Maßnahmen sind umgesetzt, viele versucht worden. Vieles ist zusätzlich unternommen worden:

Tutorenprogramme, Einführungsveranstaltungen für Studienanfänger, begleitende Praxisveranstaltungen und dergleichen mehr.

Jeder, der die jüngsten Veröffentlichungen des Wissenschaftsrats zur Fachstudiendauer an den Universitäten im Jahr 1985 kennt, weiß, daß keine Verkürzung eingetreten ist. Die Dauer der Fachstudien hat zugenommen; sie betrug nach den Grund- und Strukturdaten des Bundes 1977 über alle Fächer gerechnet 5,6 Semester, und 1985 lautet die vergleichbare Zahl 6,9 Semester. Dies macht deutlich, daß alle Maßnahmen, die zur Verkürzung der Studiendauer mit einem ungeheueren Aufwand an Geld und Energie getroffen worden sind, nicht die erwartete Wirkung hatten.

Den Gründen nachzugehen, kann hier nicht die Aufgabe sein, es ist nur deutlich zu machen, daß alle Maßnahmen, die an sich geeignet erschienen, einen Beitrag zur Rationalisierung zu leisten, erfolglos waren. Sie wurden durch andere Entwicklungen in der Zwischenzeit konterkariert oder waren objektiv untauglich.

2. Kennziffern und Richtwerte

Es war schon früh deutlich geworden, daß die Möglichkeit bestehen würde, mit Hilfe von Kennziffern und Richtwerten das Hochschulwesen zu rationalisieren.

a) Schon Ende der sechziger Jahre wurde an Flächenrichtwerten gearbeitet, die dann schließlich vom Wissenschaftsrat für die Bewertung der Bauvorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe BAU für das Hochschulwesen übernommen wurden. Diesen Flächenrichtwerten lagen sehr differenzierte Untersuchungen zugrunde, in die das Studienzeitbudget eingeflossen ist, die verschiedenen Aufenthaltsverpflichtungen der Studenten bei Vorlesungen und Seminaren, Übungen, die Nutzung von Bibliotheken und dergleichen mehr. Dieses Flächenrichtwertsystem — schlagwortartig mit 15-18 qm für die Naturwissenschaften je Student und 4-4,5 qm in den Geisteswissenschaften je Student — ist eine der Säulen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Hochschulbaus geworden.

Wie daneben die Verhältniszahlen im investiven Bereich tatsächlich aussehen, ergibt sich daraus, daß praktisch an allen Hochschulen heute die genannten Richtwerte um 150 bis 200% „überlastet“ werden. Dies kann heißen, daß sie falsch sind, daß sie zu gut geschnitten wurden, dies kann aber auch heißen, daß die räumlichen Verhältnisse an den Hochschulen unzureichend sind.

Wer kann das eine oder das andere beweisen? Man kann immer nur den Einzelfall überprüfen.

b) Auch Kostenrichtwerte wurden in diesem Zusammenhang festgelegt, die aber nach verschiedenen Bau-Kategorien (je nachdem, wie die Ausstattung der einzelnen Bauwerke ist) differenziert sind. Sie werden inzwischen fast jährlich nachgebessert. Auch dies ist ein System, das fast noch besser als die Flächenrichtwerte funktioniert und das dazu geführt hat, daß ungefähr vergleichbar — in allen Ländern und deren Hochschulen — kostenvernünftig gebaut worden ist.

c) Dasselbe hat man mit Personalrichtwerten versucht. Der Wissenschaftsrat veröffentlicht ja regelmäßig in seinen Empfehlungen zu den Rahmenplänen für den Hochschulbau auch, wieviel Studenten einem Professor zugeordnet sind.

Diese Veröffentlichungen machen aber nur deutlich, wie unterschiedlich die Personalausstattung an den einzelnen Hochschulen und auch in den einzelnen Ländern ist, und daß wir weit davon entfernt sind, mit Personalrichtwerten arbeiten zu können.

Immerhin ist es mit solchen Vergleichszahlen immer wieder gelungen. Mißstände aufzudecken, etwa, wenn das Verhältnis des nichtwissenschaftlichen Personals zum wissenschaftlichen Personal besonders ungünstig geschnitten war. Dies festzustellen und dann mit Hilfe von konkreten Einzeluntersuchungen die Ursachen zu finden und — je nach Finanzlage des Landes — dem auch abzuhelfen, ist mit solchen Kennziffern immerhin möglich.

Den Arbeiten im Rahmen der Kultusministerkonferenz ist es jedenfalls gelungen, mit Hilfe einer entsprechenden Ausarbeitung und einem darauf folgenden Beschuß des Hochschulstatistik-Ausschusses beim Statistischen Bundesamt zu erreichen, daß künftig eine Reihe von Kennziffern in der amtlichen Statistik regelmäßig veröffentlicht werden.

Diese Kennziffern sind:

- Anteil der Gesamtzahl der Hochschulberechtigten an der gesamten altersspezifischen Wohnbevölkerung
- Anteil der deutschen Hochschulberechtigten an der altersspezifischen deutschen Wohnbevölkerung
- Anteil der Studienanfänger bzw. der deutschen Studienanfänger an der gesamten altersspezifischen Wohnbevölkerung

Weitere Kennziffern, insbesondere im finanziellen Bereich, sind in Arbeit.

3. Kapazitätsverordnung

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1972 wurde von den Ländern eine Verordnung über die Kapazitätsermittlung und die Festsetzung von Zulassungszahlen erarbeitet mit dem Ziel, „unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fachspezifischen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazität zu erreichen“.

Es ist in der Öffentlichkeit wenig deutlich geworden, daß diese Kapazitätsverordnung nichts anderes ist als ein System, in dem mit Hilfe von sogenannten Curricularnormwerten die Kosten pro Student festgesetzt werden.

Ich betone ausdrücklich, daß die Kapazitätsberechnungen kein Planungsinstrumentarium sind, mit dessen Hilfe die Hochschulen in ökonomischer Weise — nämlich erschöpfend — verwaltet werden. Es ist aber in der Zwischenzeit unstrittig, daß jedenfalls für den Zeitraum seit 1973 und besonders seit 1978 die Kapazitätsverordnung sich so ausgewirkt hat. Es ist auch zu vermuten, daß sie in veränderter Form langfristig — mit günstigeren Curricular-Norm-Werten — als eine Maßnahme zur ökonomischen Planung der Hochschulen herangezogen werden wird.

Die Kapazitätsverordnung geht auf Arbeiten Ende der sechziger Jahre zurück, in denen von mir und anderen versucht wurde, mit einem methodischen Ansatz von unterschiedlicher Genauigkeit und Pauschalierung zu ermitteln, wieviel Studenten eine konkrete Hochschule, ein konkreter Fachbereich, ein konkreter Studiengang ausbilden könne. Das Endergebnis war die Kapazitätsverordnung und letztlich der Curricularnormwert, der für jeden Studiengang, für den Zulassungsbeschränkungen bestehen, aussagt, wieviel Semesterwochenstunden während des gesamten Studiums für die Ausbildung herangezogen werden können als Vorlesungen, Übungen, Seminare, und dies mit bestimmten Gruppengrößen und einer bestimmten Betreuungsrelation. Die Berechnung der Ausbildungskapazität erfolgt dann in einem rechnerischen Vergleich der personellen Ausstattung (der gesamt leistbaren Semesterwochenstundenzahl des Lehrkörpers mit dem Curricularnormwert des einzelnen Faches). Man kann dieses Verfahren auch umkehren und den bei bestimmten Studentenzahlen erforderlichen Personalbedarf berechnen. Dem Curricularnormwert kommt entscheidende Bedeutung zu.

Der Curricularnormwert (§ 13 KapVO) bestimmt den in Deputatsstunden gemessenen Aufwand aller beteiligten Lehreinheiten, der für die ordnungsgemäß Ausbildung eines Studenten in dem jeweiligen Studiengang erforderlich ist. Geht man dem Berechnungsverfahren zur Ermittlung des Curricularnormwertes auf den Grund, so ergibt sich, daß der jeweilige Curricularnormwert nichts anderes ausdrückt als die Zahl der Semesterwochenstunden, die ein einzelner Student gewissermaßen im Einzelunterricht vom Professor während des gesamten Studiums erhalten könnte. Dies bedeutet beispielsweise für die Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg bei einem CNW von 1,7, daß die auf

einen Studenten entfallenden Personalausgaben insgesamt 17.360 DM ausmachen. Für Informatik beträgt bei einem CNW von 3,6 der vergleichbare Kostenwert 59.000 DM; bei Einbeziehung der Sachausgaben sogar 74.000 DM.

Mit Hilfe des Curricularnormwertes und des gesamten Systems der Kapazitätsverordnung wurde ein Berechnungsverfahren geschaffen, mit dem faktisch seitens der Verwaltung in allen Ländern in vergleichbarer Weise die Kosten definiert sind, die in einem Studiengang entstehen dürfen.

Dieses Planungssystem wird heute in den Hochschulen von allen Fachbereichen aufs beste beherrscht und in den Wissenschaftsministerien und den Finanzministerien genauso. Mit ihm wird tatsächlich ein — wie immer man es bewerten mag — Beitrag zur transparenten Ökonomisierung des Hochschulwesens erbracht, der seinesgleichen sucht. Es gibt kein vergleichbares Verfahren in Europa oder anderswo.

Ich habe vor einigen Jahren entsprechend einem Gutachterauftrag für das Europaparlament darzustellen gehabt, wie in der Bundesrepublik solche Berechnungen erfolgen; ich sollte auch prüfen, ob es möglich sei, dieses Verfahren auch auf andere Länder zu übertragen. Soweit ich weiß, ist nach einem ersten Durchgang des Gutachtens im zuständigen Ausschuß von allen entsprechenden Weiterungen Abstand genommen worden.

Vermutlich ist das Kapazitätsberechnungsverfahren das bislang differenzierteste Modell zur Steuerung von Hochschulen. Bei aller Pauschalität eröffnet es konkrete Personalberechnungsmöglichkeiten und läßt Steuerungen unterschiedlichster Art zu. Es ist außerdem ein wesentlicher Beitrag zur Transparenz im Hochschulwesen. Daß es im übrigen alle die Fehler hat, die durch unser System der Studienfreiheit und der Verbindung von Forschung und Lehre, der Effizienzsteigerung, der Transparenz und Ökonomisierung entgegenstehen, ist gleichfalls klar.

IV. Zusammenfassung

1. Die Darlegungen machen m. E. deutlich, daß man vor allem versucht hat, die Lehre ökonomischer zu gestalten. Dies ist vor allem durch Reglementierung geschehen. Daß diese nur Teilerfolge bringen kann und oft auch zum Gegenteil führt, ist — meine ich — deutlich geworden. Dieses ist auch aus vielerlei Untersuchungen bekannt.

Im Rahmen der Arbeit der Ständigen Kommission für die Studienreform und neuerdings auch der Ausarbeitungen in der Kultusministerkonferenz zur Studienzeitverkürzung hat man sich auch überlegt, über Anreiz-Systerne zur Effizienzsteigerung des Hochschulwesens beizutragen. Bekannt ist in diesem Zusammenhang, welche Auswirkungen das Entfallen der Kolleggeldpauschale im Jahre 1963 hatte. Dies hat allgemeiner Auffassung nach zur Effizienzminde rung im Hochschulwesen beigetragen. Die Professoren zogen sich aus der „Großen Vorlesung“ zurück.

Als mögliche Anreiz-Systeme wurden z. B. diskutiert:

1. Die Verknüpfung von Ausstattung und Lehrleistung

2. Finanzierung der Hochschulen nach „Student pro Zeiteinheit“

Die Finanzierung der Hochschulen würde an eine bestimmte Anzahl von Studenten, die in einer vorgegebenen Zeit auszubilden sind, gebunden sein. Eine längere Inanspruchnahme der Hochschuleinrichtungen würde zu Lasten der Hochschulen gehen.

3. Die verstärkte Einrichtung von Aufbaustudien

Als Anreiz ist hier an die Anrechnung der Lehrleistung im Aufbaustudiengang auf das Lehrdeputat gedacht und an die Auswahl der Studenten für das Aufbaustudium durch die Hochschulen.

4. Die Studienreform fördernde Verfahren in den Fachbereichen

Hier käme infrage, durch Mittelzuwendungen die Fachbereiche zu begünstigen, die Empfehlungen von Studienreformkommissionen zügig umsetzen, besondere Anstrengungen bei der Entwicklung eines den Empfehlungen entsprechenden koordinierten Lehrangebots vornehmen oder besondere Erfolge bei der Verkürzung der Studienzeit nachweisen.

5. Prämierung von Studienerfolgen

Hier käme infrage, durch Prämierung besonderer Leistungen des Studenten Anreize für ein konzentriertes effizientes Studieren zu schaffen.

Die genannten Beispiele verdeutlichen die Problematik eines solchen Anreiz-Systems für das Hochschulwesen. Viele der erwogenen Maßnahmen sind vielschichtig. Zu erwartende positive Auswirkungen für den Bereich der Lehre sind möglicherweise mit negativen Auswirkungen in anderen Bereichen verbunden, was ja besonders typisch für viele Maßnahmen im Hochschulbereich ist. Die erwogenen Maßnahmen sind zu einem Teil „systemfremd“ und könnten nur mit einem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand oder aber nicht zur Verfügung stehenden zusätzlichen Mitteln realisiert werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bislang mit Ausnahme der beim Bundesausbildungsförderungsgesetz getroffenen leistungsprämierenden Maßnahmen kein Anreizsystem im Hochschulbereich Anwendung gefunden hat. Wie problematisch das vom BAFÖG getroffene System ist, das wahrscheinlich demnächst abgeschafft wird, ist bekannt.

Es spricht trotzdem vieles dafür, daß Anreizsysteme in humaner, transparenter und hochschulbezogener Form eingeführt werden, die — so vermute ich — mehr Rationalisierung und Effizienz mit sich bringen würden als bürokratische Systeme (etwa eine Lehrverpflichtungskontrolle bei Hochschullehrern oder sonstige aufwendige Maßnahmen).

Einer phantasieichen Verwaltung, kreativen Wissenschaftlern und unternehmungslustigen Politikern sind hier jedenfalls noch interessante Aufgaben gestellt, die der Lösung harren.

2. Außer acht gelassen wurde in diesem Vortrag die Frage einer Leistungs-kontrolle und Effizienzsteigerung im Bereich der Forschung. Insoweit begnügen sich die Länder im wesentlichen derzeit damit, von ihren Hochschulen Forschungsberichte zu verlangen. In der Regel entziehen sich diese voluminösen Berichte über die Veröffentlichungen einzelner Hochschullehrer einer brauchbaren Bewertung. Man hat oft den Eindruck, die Bedeutung einer Universität wird nach dem Gewicht ihres Forschungsberichts gemessen. Hilfsweise wird auch versucht, durch die Zahl der an einer Universität eingeworbenen Drittmittel oder die Zahl der Sonderforschungsbereiche ein effizientes und kreatives Forschungsleben zu beweisen.

In England neigt man dazu, die Wertigkeit von Universitäten an der Zahl der Nobelpreise oder des englischen nationalen Forschungspreises zu bemessen, die die Mitglieder eines Lehrkörpers in den letzten zehn Jahren erwarben.

Im übrigen wirkt bei der Forschung die Förderung durch Drittmittel, insbesondere der Deutschen Forschungsgesellschaft, als tatsächlich funktionie-rendes Anreizsystem.

Mit Blick auf Artikel 5 Grundgesetz, die Forschungsfreiheit und den Forschungsfreiraum für die Wissenschaft und die objektive Schwierigkeit, Grundlagenforschungsergebnisse zu bewerten und Ergebnisse der angewandten Forschung damit zu vergleichen, hat der Staat hier trotz aller Bemühungen und Überlegungen letztlich auch auf eine Buchhalterrolle — ich meine fast: zu Recht — beschränkt.

Es läßt sich an dieser Stelle leicht Wilhelm von Humboldt zitieren: „. . . daß der Staat immer hinderlich ist, sobald er sich hineinmischt, daß die Sache ohne ihn unendlich besser gehen würde.“

Auf der anderen Seite neige ich mehr zu dem Wort des einstmaligen Präsidenten der Westdeutschen Rektorenkonferenz, Ludwig Raiser: „Die Wissenschaft kann darum nicht Freiheit vom Staat schlechthin fordern, sondern nur Freiheit im Staat . . . der Sinn ist nicht Abkehr vom Staat, sondern ein besonderer Dienst im Staat.“

Die Produktionsfunktion der Universität

Von *Gerhard Brinkmann*, Siegen

I. Das Interesse an der Produktionsfunktion und der Zweck dieses Beitrages

1. Die Produkte der Universität als Argumente der staatlichen Wohlfahrtsfunktion in einem idealisierten Modell

Unter der Herrschaft der neoklassischen Wirtschaftstheorie hat eine ökonomische Theorie des Verhaltens einer Person oder einer Institution mit der zu maximierenden Zielfunktion der betrachteten Person oder Institution zu beginnen. Als Ziele sind den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland vom Gesetzgeber bekanntlich Lehre, Forschung und, für die medizinischen Fakultäten, Krankenversorgung vorgegeben. Die Mittel für die Produktion dieser Dienste werden den staatlichen Universitäten (die wenigen privaten Universitäten lasse ich aus den Erörterungen fort) zum ganz überwiegenden Teil vom Staat, zu einem kleinen Teil von der DFG, einer staatlich finanzierten Organisation, und zu noch viel kleineren Teilen von nicht-staatlichen Organisationen, die dafür aber Steuerprivilegien genießen, zur Verfügung gestellt.

Als weitaus größter Geldgeber übt der Staat (mit diesem Begriff bezeichne ich alle zuständigen Parlamente, Ministerien und sonstigen staatlichen Institutionen) einen dominierenden Einfluß auf die westdeutschen staatlichen Universitäten aus. Es ist deshalb, wenn man eine ökonomische Rationaltheorie der Universität konstruieren will, angemessen, die Produkte der Universität als Mittel anzusehen, mit denen der Staat sein Ziel, die Staatswohlfahrt, verfolgt; dabei unterstelle ich eine Wohlfahrtsfunktion, die er unter Beachtung der Bedingung, daß die gewünschte Kombination der wohlfahrtsstiftenden Güter auch hergestellt werden kann, zu maximieren gedenkt:

$$(1) \quad \Omega(\Psi, \Xi, \Lambda, \Theta) \rightarrow \max!$$

unter der Bedingung

$$(2) \quad \Phi(\Psi, \Xi, \Lambda, \Theta) = 0$$

mit Ω : Staatswohlfahrt,
 Φ : Transformationsfunktion der Güter,
 Ψ : Lehre der Universitäten,
 Ξ : Forschung der Universitäten,

- Λ : Sonstige Leistungen der Universitäten,
 Θ : Alle übrigen knappen Güter, die alternativ in der betrachteten Volkswirtschaft hergestellt werden können, sowohl private als auch öffentliche.

Die großen griechischen Buchstaben bezeichnen gesamtstaatliche Größen; dabei lasse ich es offen, ob es sich um aggregierte Größen handelt, die Funktionen (1) und (2) also ein Makromodell darstellen, oder um unaggregierte, die Funktionen (1) und (2) also ein totales mikroökonomisches System darstellen.

Jede staatliche Universität hätte dem Staat für das skizzierte Maximierungsproblem ihre Produktionsfunktion zu liefern; sie würde von der zentralen Planung die Mittel, und zwar nicht global in einer Geldsumme, sondern spezifiziert als Personal- und Sachmittel für bestimmte Zwecke, zugewiesen erhalten, mit denen sie die nach Art und Umfang vorgeschriebenen Produkte zu produzieren hätte; die Mittel wären optimal allokiert.

Die Situation einer einzelnen Universität wäre also zu beschreiben durch

$$(3) \quad (\bar{\psi}, \bar{\xi}, \bar{\lambda}) \Leftrightarrow (\bar{\rho}, \bar{\gamma})$$

| | | |
|-----|---|--------------------------------|
| mit | ψ : Lehre, | } einer bestimmten Universität |
| | ξ : Forschung, | |
| | λ : sonstige Leistungen, | |
| | ρ : Personal aller Art einschl. Studenten, | |
| | γ : Sachmittel | |

Die kleinen griechischen Buchstaben bezeichnen Größen auf der Ebene einer einzelnen Universität (einen Index zu deren Kennzeichnung lasse ich fort). Der Querstrich über den Symbolen soll angeben, daß der Wert der betreffenden Variablen von der staatlichen zentralen Verwaltung festgesetzt wird. Wiederum lasse ich es offen, ob es sich um aggregierte Werte und damit um eine Makrofunktion auf Universitätsebene oder um unaggregierte Werte und damit um ein System von Mikrofunktionen handelt.

In dieser Rigorosität wird das zentralistische System in der Bundesrepublik Deutschland auch auf Länderebene nicht angewandt, aber wir sind auch nicht sehr weit von ihm entfernt: In Gestalt der Kapazitätsverordnung ist den Universitäten vom Staat eine Produktionsfunktion für die Lehre vorgeschrieben worden; die Studenten des ersten Semesters, aufgeteilt nach Fächern, werden den Universitäten im großen und ganzen von einer zentralen staatlichen Organisation zugewiesen; die Prüfungs- und Studienordnungen unterliegen einem erheblichen Einfluß der Ministerialbürokratie; das Personal wird, bis auf wenige Ausnahmen, von den Wissenschaftsministerien nach Umfang und Art bestimmt; die Sachmittel, beginnend mit den Bauinvestitionen, werden für die Universitäten nach Art, Umfang und auszugebender Geldsumme von den

Parlamenten und der Ministerialbürokratie festgelegt; die Geldsumme, über welche die einzelne Universität frei verfügen kann, macht nur einen geringen Teil ihres Gesamtbudgets aus, und auch diese Geldsumme ist bereits in feste Kategorien eingeordnet (Forschungsmittel, die nur für Sachen, nicht für Personal ausgegeben werden dürfen, und so fort).

2. Die tatsächlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland

Von dem strikten zentralistischen System, das ich oben skizziert habe, unterscheidet sich die Realität in der Bundesrepublik Deutschland in den folgenden Punkten:

- der Staat hat sicherlich keine spezifizierte Wohlfahrtsfunktion und keine Transformationsfunktion, wie sie die Gleichungen (1) und (2) unterstellen; statt dessen werden die Entscheidungen der Parlamente und Ministerialbürokratien vermutlich von diffusen Vorstellungen über Nutzen und Kosten der universitären Produkte kanalisiert und innerhalb dieser Kanäle durch Verhandlungen, die wesentlich von den Machtpositionen der Beteiligten abhängen, zu einem Ergebnis geführt, zu dem auch die Kapazitätsverordnung und die zugewiesenen Studentenzahlen gehören; daß auch die Universitäten an dem Verhandlungsprozeß beteiligt sind, ändert nichts daran, daß nicht sie, sondern die staatlichen Institutionen die Entscheidungen treffen;
- die Qualität der Ausbildung — anders als deren Quantität — kann von der Ministerialbürokratie nur im Rahmen der Prüfungs- und Studienordnungen sowie der Lehrdeputate des wissenschaftlichen Personals — dieses in kurzfristiger Betrachtung als gegeben vorausgesetzt — beeinflußt werden, und diese Einflußmöglichkeit ist nicht sehr groß;
- die Forschung des wissenschaftlichen Personals kann nicht vorgeschrieben werden, weder die Tätigkeit des Forschens und noch weniger das Ergebnis des Forschens (das Personal in kurzfristiger Betrachtung wieder als gegeben vorausgesetzt); das will ich auch von den sonstigen Leistungen der Universität annehmen;
- da das wissenschaftliche Personal die Möglichkeit zu nicht determinierter Forschung eingeräumt erhalten hat, besitzt es eine unkontrollierte Freiheit in der Verwendung seiner Zeit und in der Intensität von deren Nutzung, besitzen insbesondere die Professoren eine solche Freiheit wie sonst wohl keine anderen abhängig Beschäftigten in unserer Gesellschaft; auch das Verhalten der Studenten, von welchen die Produkte der Universität ebenfalls erheblich abhängen, läßt sich nicht vorschreiben;
- das wissenschaftliche Personal kann von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zusätzliche Forschungsmittel einwerben, die es für zusätzliches Personal und zusätzliche Sachen verwenden kann, für die nur die Vertragsbestimmungen gelten.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen ist der Ausdruck (3) folgendermaßen abzuwandeln:

$$\begin{aligned}
 (4a) \quad \psi &= \psi(\rho, \gamma, \varepsilon), \\
 (4b) \quad \eta &= \eta(\rho, \gamma, \varepsilon), \\
 (4c) \quad \xi &= \xi(\rho, \gamma, \varepsilon), \\
 (4d) \quad \lambda &= \lambda(\rho, \gamma, \varepsilon)
 \end{aligned}$$

unter Beachtung der Vorschriften bzw. der Vorgaben:

$$\begin{aligned}
 (5a) \quad \psi &\geq \bar{\psi}, \\
 (5b) \quad \rho &\geq \bar{\rho}, \\
 (5c) \quad \gamma &\geq \bar{\gamma},
 \end{aligned}$$

mit

η : Ausdruck für die Qualität der Ausbildung

ε : vom wissenschaftlichen Personal und von den Studenten für die verschiedenen Universitätsprodukte aufgewendete Zeit und aufgewendete Motivation.

3. Die zu beantwortenden Fragen

Die Ausdrücke (4) und (5) sind die Produktionsfunktion der Universität. Sie rufen die folgenden Fragen hervor:

- Kann man überhaupt damit rechnen, daß die Universität oder irgendeine Unterabteilung von ihr eine Produktionsfunktion aufweist, d. h. eine eindeutige Relation zwischen Einsatz und Ausstoß, die technische Effizienz widerspiegelt?
- Von welcher Form ist die Funktion, vorausgesetzt, es existiert überhaupt eine? Handelt es sich um einfache oder verbundene Produktion, wenn um verbundene: um alternative oder um Kuppelproduktion? Welche Variablen sind in der Funktion zu berücksichtigen?
- Wie werden die Variablen gemessen?
- Was ist die angemessene Ebene für den Versuch, eine Produktionsfunktion der Universität aufzustellen?
- Welchem Zweck soll die Produktionsfunktion unter den angegebenen Bedingungen dienen?

Vor allem in der nordamerikanischen Literatur existieren viele empirische Untersuchungen über die Produktionsfunktion der Universität und auch über die Produktionsfunktion von Schulen. Der Zweck dieses Beitrags besteht darin, Antworten der empirischen Literatur auf die eben gestellten Fragen vorzuführen. Soweit es mir sinnvoll erscheint, werde ich auch die Literatur über die Schulen unterhalb der Universitäten (bzw. Colleges) zu Rate ziehen. Natürlich

werde ich, soweit es immer geht, die vorhandenen Literaturberichte benutzen (Allison 1975; Averch u. a. 1974; Becker 1983 a-c; Cohn 1979; Hanushek 1979; Murnane/Nelson 1984; Siegfried/Fels 1979; Weiss 1982). Das Schwergewicht meiner Fragestellung und deshalb auch der zitierten Antworten liegt auf den Methoden der Untersuchungen. Da diese häufig angreifbar sind, sind es auch die Ergebnisse; diese werden deshalb nicht besonders wichtig genommen.

II. Kann es überhaupt eine Produktionsfunktion der Universität geben?

1. Definition der Produktionsfunktion

Unter „*Produktion*“ verstehen wir in der Ökonomik bekanntlich einen Vorgang, durch den Güter (Sachen und Dienste) in andere Güter transformiert werden; jene nennen wir „*Produktionsfaktoren*“, diese „*Produkte*“. Die Produktion geschieht innerhalb einer bestimmten Technik T , welche die Menge aller gesetzmäßigen Zusammenhänge zwischen Faktoreinsatz und Produktionsergebnis darstellt, die einer produzierenden Einheit zu einer bestimmten Zeit zur Verfügung stehen. Die Ökonomik betrachtet innerhalb jeder Technik nur effiziente Produktionen: solche, bei denen keine Faktoren verschwendet werden.

Die Abbildung aller effizienten Produktionen aus der Technik T in die Null heißt „*Produktionsfunktion*“:

$$(6) \quad f([v_i]) = 0, [v_i] \in T_E, i = 1, \dots, n,$$

$[v_i]$: Vektor aller Produktionsfaktoren und Produkte,

T_E : Menge der effizienten Produktionen innerhalb von T .

Unter den Begriff „*Produktionsfunktion*“ fallen also zwei Tatbestände: die Menge aller gesetzmäßigen Zusammenhänge zwischen Faktoreinsatz und Produktionsergebnis, die einer produzierenden Einheit zur Verfügung stehen, sowie die technische Effizienz jener Produktion. Die Universität oder Unterabteilungen von ihr besitzen nur dann eine Produktionsfunktion, wenn beide Eigenschaften auf sie zutreffen.

2. Gibt es überhaupt gesetzmäßige Zusammenhänge zwischen dem Faktoreinsatz der Universität und ihrem Produktionsergebnis?

Die Vorstellung, daß es innerhalb einer produzierenden Einheit einen gesetzmäßigen Zusammenhang zwischen dem Faktoreinsatz und dem Produktionsergebnis gibt, ruht (ausgesprochen oder unausgesprochen) auf der Annahme, daß die Produktion mit Hilfe von Maschinen geschieht, daß die Transformation von Gütern mit Hilfe von Maschinen durch Naturgesetze unabänderlich bestimmt ist und daß die Maschinen den Produktionsprozeß derart determinie-

ren, daß alle anderen Produktionsfaktoren, darunter auch die Menschen, ihre Leistungsabgabe den Leistungsanforderungen der Maschinen anpassen müssen. Sehr deutlich wird diese Annahme in der klassischen Untersuchung von Erich Gutenberg in seinem ersten Band der „Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre“ über die Produktionsfunktionen (Gutenberg 1951).

In der Produktion der Universität nun spielen Maschinen, wenn sie überhaupt eingesetzt werden, nur eine untergeordnete, auf keinen Fall eine bestimmende Rolle. Das gilt für die Lehre (über eventuelle Ausnahmen weiter unten); das gilt für die Forschung, selbst für die naturwissenschaftliche und technische Forschung, die zu einem nicht geringen Teil mit erheblichem Maschineneinsatz arbeitet; das gilt auch für die Krankenversorgung in den technisierten Universitätskliniken. Der bestimmende Produktionsfaktor in all diesen Produktionsprozessen sind menschliche Dienste; das Produkt der Lehre sind Verhaltensweisen von Menschen. Kann man überhaupt annehmen, daß solche Produkte und solche Produktionsfaktoren — innerhalb bestimmter Techniken — einen gesetzlichen Zusammenhang aufweisen?

Diese — meiner Meinung nach entscheidende — Frage wird, soweit ich sehe, von der Literatur über Produktionsfunktionen von Universitäten und sonstigen Schulen (mit einer Ausnahme: Murane/Nelson 1984) nicht gestellt und nicht behandelt, wohl aber von Autoren mit anderen Zielsetzungen, die ich unter dem Oberbegriff „Verhaltenswissenschaftler“ zusammenfassen will (s. auch Sadowski/Backes 1985, S. 412-414). Dafür unterstellen diese Wissenschaftler, daß es andere, von Zeit und Ort unabhängige Gesetze gibt, mit denen man das Verhalten von Menschen erklären kann. Wer Produktionsfunktionen der Universitäten zu bestimmen versucht, setzt wohl implizit voraus, daß es sie gibt. Natürlich machen wir eine entsprechende Annahme immer, wenn wir nach dem Schema der analytischen Wissenschaftstheorie Gesetze über menschliches Handeln aufzustellen und zu prüfen versuchen. Natürlich führen wir Mißerfolge bei diesem Bemühen nicht darauf zurück, daß es die gesuchten Gesetze gar nicht gibt, sondern auf Fehler bei der Spezifikation der Funktion und bei der Messung der Variablen. So werden durchweg auch die bisher nicht überzeugenden Ergebnisse bei der Eruierung von Bildungsproduktionsfunktionen erklärt (s. etwa Hanushek 1976, S. 196; Siegfried/Fels 1979, S. 959; einzige Ausnahme wiederum: Murnane/Nelson 1984). Gerade an einer Stelle jedoch, an der offenbar technische (naturwissenschaftliche) Relationen zwischen Maschinen, sonstigen Produktionsfaktoren und Produkten, die zudem überwiegend gut meßbare Sachen sind, auf Relationen zwischen menschlichen Diensten und deren Produkten, die zudem überwiegend schlecht meßbar sind, übertragen werden, sollte man nach der Begründung dieses Tuns fragen.

Eine Bemerkung über den Einsatz von Maschinen in der Lehre (s. auch weiter hinten Abschnitt IV.7): Siegfried/Fels 1979 (S. 942f.) berichten, gestützt vor allem auf Davisson/Bonello 1976, über die Benutzung von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen zu dem Zweck, dem einzelnen Studenten zu

individualisierten Lernprogrammen und Lernfortschritten zu verhelfen, indem der Student sein Wissen dauernd überprüfen muß und dann je nach Ergebnis spezifizierte Anweisungen erhält, wie er fortzufahren hat. Die Erfahrungen sollen gut sein. Dies würde die These stützen, daß wir nur dann zu einer Produktionsfunktion der Universität gelangen, wenn die Relation zwischen menschlichen Diensten und Produkten durch eine Relation zwischen Maschinen und Produkten ersetzt wird.

3. Kann man damit rechnen, daß die Universitäten technische Effizienz erzielen?

Die zweite Bedingung für das Vorhandensein einer Produktionsfunktion ist technische Effizienz. Anders als die erste wird die zweite Bedingung ausführlich in der Literatur über die Produktionsfunktionen von Bildungsinstitutionen diskutiert: Levin 1974 und 1976 bestreitet, daß Schulen (ich habe keine Bedenken, dies auch auf Universitäten zu übertragen), anders als die der Konkurrenz unterliegenden Privatunternehmen, einen Anreiz haben, unter allen zur Verfügung stehenden Techniken die effizientesten auszuwählen (an der production-frontier zu arbeiten) und innerhalb einer bestehenden Technik Verschwendungen von Produktionsfaktoren zu vermeiden: Schulen (und ich füge hinzu: Universitäten) seien notorisch ineffizient. Dagegen wird argumentiert, daß empirische Produktionsfunktionen auch von Wirtschaftsunternehmen nur eine durchschnittliche Effizienz und damit eine durchschnittliche Verschwendungen wiedergeben (Cohn 1979, S. 192; s. auch Krelle 1969, S. 14f.).

Technische Effizienz kann man nur erwarten, wenn die produzierenden Einheiten ein Ziel verfolgen, das ohne solche Effizienz nicht erreicht werden kann. Wenn wir annehmen, daß das wissenschaftliche Personal der Universitäten Reputationsmaximierung anstrebt und dabei der Meinung ist, daß sein Ansehen von der Forschungsleistung (nicht der Lehrleistung) abhängt, erhalten wir als Zielfunktion:

$$(7) \quad \mu(\xi) \rightarrow \max! \\ \text{mit } \mu: \text{Reputation},$$

unter Beachtung der Bedingungen (4) und (5), das heißt der Produktionsfunktion und der Erbringung mindestens der vorgeschriebenen Lehrleistung. In der Verfolgung dieses Ziels wird nicht nur technische Effizienz erreicht, sondern auch eine optimale Allokation der knappen Ressourcen, optimal in Hinsicht auf das angestrebte Ziel.

Ein interessanter Versuch, die empirische Produktionsfunktion der idealen (effizienten) möglichst nahe zu bringen, ist die frontier-production-function: Sie benutzt von allen beobachteten nur die geringsten Input-Output-Verhältnisse zur ökonometrischen Bestimmung der Produktionsfunktion. Sadowski/Backes 1985 und Backes 1989 haben sie zur Berechnung von Produktionsfunktionen für

Forschung benutzt. Setzt man in eine solche Funktion die empirisch ermittelten Mengen von Produktionsfaktoren einer bestimmten Produktionseinheit ein, so erhält man deren technisch effizienten Output; wenn man durch diesen den tatsächlichen Output dividiert, ergibt sich ein Effizienzmaß, das zwischen 0 und 1 liegt.

Gibt die Grenzproduktionsfunktion wirklich für gegebene Mengen von Produktionsfaktoren die höchstmögliche Produktion an? Auch die geringsten der beobachteten Input-Output-Relationen könnten nur den kleinsten Wert des herrschenden Schleidrians angeben, nicht aber die besten Produktionsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite könnten diese aber auch überschätzt werden, weil nämlich die Relationen für einen bestimmten Zeitraum erhoben werden müssen und für diesen gelten sollten, während es doch durchaus möglich ist, daß für ein bestimmtes Produkt, das im beobachteten Zeitraum fertiggestellt worden ist, in nicht beobachteten, weiter zurückliegenden Zeiträumen durchaus effizient Produktionsfaktoren eingesetzt worden sind. Und noch weiter: Wenn im Beobachtungszeitraum zwar durchaus effizient Produktionsfaktoren eingesetzt wurden, das Produkt aber erst in einem späteren nicht beobachteten Zeitraum fertiggestellt wird, muß im beobachteten Zeitraum die betreffende Input-Output-Relation als uneffizient erscheinen, während sie es doch durchaus nicht ist. Diesen Schwierigkeiten kann man wohl nur dadurch beikommen, daß man bei den produzierenden Einheiten die Dauer der Produktionsprozesse erfaßt.

Insgesamt möchte ich sagen, daß für und gegen die Hypothese, die Universitäten besäßen Produktionsfunktionen, genau dieselben Argumente sprechen wie für und gegen den Versuch, irgendwelche ort- und zeitunabhängigen Gesetze des menschlichen Handelns aufzustellen: Die Hypothese ist unwiderlegbar; jeder Mißerfolg bei der Aufstellung einer bestimmten Produktionsfunktion kann auf deren mißlungene Spezifizierung oder auf mißlungene Messung der Variablen zurückgeführt werden. Die Hypothese hat eine wichtige verhaltenslenkende Funktion: Sie motiviert die Forscher, nach immer besseren Daten und nach immer besserer Spezifikation der hypothetischen Gesetze zu suchen.

III. Die Form der Produktionsfunktion

1. Parallele, alternative oder Kuppelproduktion?

Die nordamerikanische Literatur über Produktionsfunktionen von Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen betrachtet durchweg als Produkt nur die Lehrleistungen (eine Ausnahme: Southwick 1969); die Frage, wie Forschung und Lehre produziert werden, tritt deshalb gar nicht in ihren Horizont. Die englische (Verry/Layard 1976) und deutsche (Albach 1985; Backes 1989; Stieger 1980; Sadowski/Backes 1985) Literatur dagegen nimmt an, daß die Produktion der Universitäten nicht einfach, sondern verbunden sei, aus Forschung, Lehre und anderen Dienstleistungen bestehe und daß die verbundene Produktion nicht

parallel verlaufe. Es wird also die Frage erörtert, ob es sich um alternative oder um Kuppelproduktion handelt, wobei in der Literatur durchweg wohl — meistens stillschweigend — unterstellt wird, daß die Koppelung, wenn sie existiert, nicht fest (technisch eindeutig determiniert), sondern lose sei.

Ich halte die ungeprüfte Überzeugung, daß Forschung und Lehre in den Universitäten generell nicht parallel produziert werden, für voreilig: Es gibt wissenschaftliches und nicht-wissenschaftliches Personal sowie sachliche Ressourcen, z. B. aus Drittmitteln finanziert, die mit der Lehre nichts zu tun haben, sondern ausschließlich der Forschung dienen. Sie betreiben daher weder Kuppel- noch Alternativ-, sondern Parallelproduktion.

Die Diskussion, ob es sich bei der Produktion der Universitäten um alternative oder Kuppelproduktion handelt, wird in der Literatur sowohl mit theoretischen als auch mit empirischen Argumenten geführt, wobei die beiden sich gegenseitig beeinflussen können. Zunächst zu den theoretischen Argumenten: Sie lauten:

- Es gebe forschungsnahe Lehrveranstaltungen, durch die deshalb mit Einsatz derselben Ressourcen auch Forschung produziert werde. Das gelte generell für das Hauptstudium, speziell für Hauptseminar und Doktorandenseminar (Backes 1989, S. 53ff.; Albach 1985, S. 862).
- Es gebe forschungsferne Lehrveranstaltungen, die deshalb alternativ zur Forschung abgehalten würden. Dies gelte für das Grundstudium.
- Es gebe eine optimale Betriebsgröße, gemessen in Studenten pro Fach, derart, daß die Kuppelproduktion von Forschung und Lehre ein Maximum erreiche; der Grund liege darin, daß Studenten Input des Forschungsprozesses darstellen und daß intervallfixe Kosten für ihre Ausbildung existierten.

Welchen Kredit man diesen theoretischen Argumenten einzuräumen bereit ist, hängt unter anderem davon ab, was man unter Forschung versteht: Versteht man darunter die Produktion neuen, bisher noch nicht vorhandenen Wissens, dann ist bei dem weithin verschuldeten Grundstudium, das angeblich gesichertes Wissen (so viele Vorworte zu Lehrbüchern) weitergeben will, eine Kuppelproduktion von Forschung und Lehre nicht möglich. Ich bezweifle aber auch, daß im Hauptstudium zumindest unseres Faches, der Volkswirtschaftslehre, in der Bundesrepublik eine Koppelung hohen Ausmaßes mit Forschung im eben verstandenen Sinn stattfindet; der Stoff, der dort tradiert wird, ist dafür viel zu verfestigt, zu dogmatisiert. Insbesondere empirische Untersuchungen größeren Umfangs, die über die Einübung von Methoden hinausgehen, finden, was die Professoren angeht, in Konkurrenz zur Lehre; was viele Mitarbeiter angeht, unabhängig von, also parallel zur Lehre statt; ihre Ergebnisse fließen, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich in den akademischen Unterricht ein. Selbstverständlich sind diese Sätze als — aus eigener begrenzter Erfahrung geborene — Hypothesen zu verstehen, die empirisch geprüft werden müßten, worauf ich zurückkomme, wenn ich über die empirischen Argumente spreche.

Versteht man unter Forschung dagegen alle Publikationen, die in wissenschaftlichen Zeitschriften und — als Bücher — in wissenschaftlichen Verlagen erscheinen, dann halte ich es für sicher, daß es eine Koppelung zwischen Forschung und Lehre gibt: Alle Lehrbücher, die in der Hauptsache ja vorhandenes Wissen zusammenfassen und kodifizieren, selten aber neues Wissen produzieren, fallen darunter. Ich vermute, daß die Koppelung zwischen dem Grundstudium und solcher Art Forschung enger ist als zwischen ihr und dem Hauptstudium, weil nämlich die Absatzchancen für Lehrbücher im Grundstudium größer sind als im Hauptstudium und deshalb praktisch gleichlautende Titel mit praktisch gleichem Inhalt von verschiedenen Autoren gleichzeitig hervorgebracht und verkauft werden können.

Selbstverständlich sind auch dies nur Hypothesen, die empirisch überprüft werden müssen. Zum Test aller drei Thesen, die ich skizziert habe, wäre es angebracht, den Entstehungs- und Verwertungszusammenhang der einzelnen Publikation sowie deren Inhalt und die Neuigkeit der Ergebnisse zu erheben: eine Anforderung an die Daten, die allerdings in keiner mir bekannten Untersuchung erfüllt wird. Hilfsweise könnte man nur den Inhalt der Publikationen und der Lehre berücksichtigen:

Veröffentlichungen mit gleichem Inhalt wie Lehrveranstaltungen sprächen für Koppel-, solche mit anderem Inhalt für parallele oder alternative Produktion (wiederum müßten Publikationen und Lehrveranstaltungen pro Autor erfaßt werden). Auch so geht die Literatur nicht vor; vielmehr werden Makrodaten über Veröffentlichungen, Studenten und Lehrpersonal pro Universität und Fachbereich betrachtet (Albach 1985; Backes 1989) oder auch nur die eingeworbenen Drittmittel (Southwick 1969). Die Ergebnisse stellen das rein faktische Zusammentreffen der betrachteten Größen dar, sie können leider nichts darüber sagen, ob die Publikationen in Koppelung mit der Lehre oder alternativ oder parallel zu ihr produziert worden sind.

2. Welche Variablen sollen berücksichtigt werden?

2.1 Produkte

Forschung, Lehre und sonstige Dienste sind die Produkte der Universität; sie sollten deshalb in einer Produktionsfunktion berücksichtigt werden. Die amerikanischen Untersuchungen beschränken sich jedoch, wie erwähnt, durchweg nur auf die Lehre, betrachten hier aber häufig viele Gebiete (s. Siegfried/Fels 1979; Becker 1983 a), z. B. die kognitiven Fähigkeiten, die soziale Entwicklung, die ideologische Orientierung der Studenten. Dabei wird diskutiert, ob diese Güter gekoppelt oder alternativ produziert werden. Stieger 1980 geht zwar davon aus, daß die Universität ein Mehrproduktunternehmen ist, konzentriert sich dann aber ausschließlich auf die Lehre. Backes 1987 betrachtet Forschung und Lehre, diese gemessen durch Studentenzahlen. Verry/Davies 1976 halten Lehre, Forschung und soziale Dienste, nämlich „informed comment

on matters of public debate, the preservation of existing knowledge, and the general sorting, screening and socialization of students passing through the system“ (S. 229) für die Produkte der Universität, in ihre empirische Produktionsfunktion nehmen sie aber nur Lehre und Forschung auf. Sadowski/Backes 1985 behandeln nur Forschung. Bereits auf der Ebene der theoretischen Sprache, die noch weit von der Operationalisierung entfernt ist, zeigt sich also, daß die Forscher es noch nicht erreicht haben, die Produkte der Universität auch nur in deren Hauptkategorien in eine Produktionsfunktion aufzunehmen.

2.2 *Produktionsfaktoren*

Die Universitäten setzen, wie jede andere produzierende Einheit, zur Hervorbringung ihrer Produkte Personal und Sachmittel ein. Damit die Produktionsfunktion möglichst getreu die tatsächlichen Verhältnisse abbildet, sollte das Personal in unterschiedliche Kategorien gegliedert werden, innerhalb derer die Qualität und die Motivation des Personals zu erfassen wären; es wäre auch wünschenswert, den Personaleinsatz nicht nur durch die Anzahl der Köpfe zu messen, sondern durch die der Arbeitsstunden. Bei der Produktion der Lehre sind die Studenten nicht nur auf der Output-Seite, sondern auch auf der Input-Seite zu berücksichtigen; ob die Studenten auch bei den übrigen Produkten der Universität Produktionsfaktoren darstellen, müßte geprüft werden. So wie das Personal sollten auch die Sachmittel nach Art und Qualität erfaßt werden. Wenn dies geschieht, kann man auch den Produktionsprozeß näher beschreiben, bei der Lehre etwa angeben, welche Maschinen oder welche Bücher in welcher Weise zur Wissensvermittlung eingesetzt werden.

Diese Überlegungen auf der Ebene der theoretischen Sprache implizieren hohe Anforderungen an die Datenerfassung. Viele amerikanische Untersuchungen sind — zumindest in ihren theoretischen Überlegungen, häufig aber auch in der Erfassung der Daten (s. dazu Abschnitt IV) — der Erfüllung solcher Anforderungen näher als die wenigen europäischen Untersuchungen: Sadowski/Backes 1985 und Backes 1989 erfassen nur das wissenschaftliche Personal, das in vier Kategorien unterteilt wird. Verry/Davis 1976 berücksichtigen Personalstunden und Kosten der Sachmittel. Stieger 1980 hält sich an die Kapazitätsverordnung, indem er Personal, Veranstaltungstypen, Gruppengröße und Veranstaltungsdauer unterscheidet. Auch was die Erfassung der Produktionsfaktoren und ihre Integrierung in eine Produktionsfunktion an geht, ist also noch viel theoretische Arbeit zu leisten.

3. Die Spezifizierung der Produktionsfunktion

Die Frage, die bei der Spezifizierung der Produktionsfunktion zuerst beantwortet werden muß, lautet, ob man ein oder mehrere Produkte berücksichtigen will; wenn letzteres, ob man von Parallel-, Alternativ- oder Kuppelprodukt-

tion ausgeht. Bei allen drei Arten von Produktionen kann man für jedes Produkt eine Produktionsfunktion aufstellen (bei Kuppelproduktion sind in jeder Funktion die Argumente und deren Werte identisch), bei Kuppelproduktion ist auch nur eine Funktion für alle Produkte möglich. Wenn als Produkt der Wissenzuwachs der Studenten betrachtet werden soll, empfiehlt es sich, die Funktion so zu spezifizieren, daß der mögliche Zuwachs an eine Obergrenze stößt, weil man sonst leicht unsinnige Ergebnisse erhalten kann. Die Cobb-Douglas-Funktion erfreut sich großer Beliebtheit, aber auch lineare und log-lineare Funktionstypen werden benutzt.

Eine weitere wichtige Frage der Modellspezifikation besteht darin, ob man Eingleichungs- oder Mehrgleichungsmodelle (auch für den Fall, daß man nur ein einziges Produkt berücksichtigt) aufstellen will. Die überwiegende Menge aller empirischen Untersuchungen besteht bis heute aus Eingleichungsmodellen, welche die Lernerfolge von Studenten auf mehrere als exogen angesehene Faktoren zurückführen. Die Einsicht setzt sich jedoch allmählich durch, daß viele der angeblich exogenen Variablen in Wahrheit endogen sind, z. B. das Urteil eines Studenten über einen Kurs, das als Operationalisierung von dessen Qualität benutzt wird, auch von seinem Erfolg in diesem Kurs abhängt. Am besten können solche Probleme in einem dynamischen rekursiven System behandelt werden, welches jedoch sehr hohe Anforderungen an die Daten stellt. Die wenigen Mehrgleichungsmodelle sind statische simultane Systeme (z. B. Allison 1976 u. 1977; Becker/Salemi 1977; im übrigen s. Siegfried/Fels 1979, S. 954).

IV. Die Operationalisierung der Variablen

1. Forschung

Die wenigen Untersuchungen, welche die Forschungsleistung zu erklären versuchen, operationalisieren diese durch die Veröffentlichungen, gewichtet nach Art der Veröffentlichung (Verry/Davies 1976, S. 10; Sadowski/Backes 1985, S. 421f.; Backes 1989) oder durch die eingeworbenen Fremdmittel (z. B. Southwick 1969). Wenn man Forschungsergebnisse als neues Wissen definiert, ist die Vorgehensweise natürlich unbefriedigend, worüber sich die zitierten Autoren und wohl auch die meisten, die sich an der ausgedehnten Diskussion über die Messung von Forschungsleistung beteiligen, einig sind. Auf diese weiter einzugehen, scheint mir unnötig zu sein. Ich möchte aber doch bemerken, daß weder die Urteile der sogenannten Wissenschaftlergemeinschaft noch die Häufigkeit des Zitiertwerdens brauchbare Indikatoren für die Forschungsqualität von Publikationen darstellen. Sie erfüllen nämlich die elementare Anforderung an wissenschaftliche Methoden nicht, daß diese auf bewährten empirischen Theorien beruhen müssen; denn nur so kann die Objektivität, Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Ergebnisse in dem begrenzten Ausmaß, das der Forschung überhaupt erreichbar ist, sichergestellt werden.

Der einzige erfolgversprechende Weg, Forschung objektiv, zuverlässig und gültig zu messen, scheint mir darin zu bestehen, ein Kategorienschema für Forschungsergebnisse zu entwickeln und mit diesem Publikationen einer Inhaltsanalyse zu unterziehen. Der Weg wird mühsan zu begehen sein, aber ich halte ihn nicht für einen Holzweg.

2. Das ökonomische Wissen der Studenten

Die amerikanischen empirischen Untersuchungen zur Produktionsfunktion der Hochschulen, welche sich so gut wie ausschließlich, wenigstens so weit sie mir bekannt geworden sind, auf die Lehre der Wirtschaftswissenschaft (economics) durch das College, also auf das Undergraduate-Studium konzentrieren, verwenden eine große Anzahl von Maßen für die Kenntnisse der Studenten. Die Maße werden durchweg mit standardisierten Tests gewonnen. Der am häufigsten benutzte (TUCE: Test of Understanding in College Economics), ein multiple-choice-Test, besitzt zwei Teile (Makro- und Mikroökonomik) mit je zwei Unterteilen, die etwa gleich schwierig sein sollen. Wenn der eine am Anfang, der andere am Ende eines Kurses benutzt wird, gibt die Differenz den Wissenszuwachs während des Kurses an; dieser — absolut genommen oder relativiert auf den Ausgangswert oder auf die Differenz zwischen höchstmöglichen Wert und Ausgangswert — ist in vielen Untersuchungen die zu erklärende Variable (s. Siegfried/Fels 1979, S. 927-930). Das Anfangswissen kann als erklärende Variable in die Funktion eingeführt werden, und dies geschieht auch. Die Benutzung eines standardisierten Tests ist unvermeidlich, wenn objektive Ergebnisse erzielt werden sollen. Wird ein solcher Test, wie es in den USA offenbar der Fall ist, an sehr vielen Colleges dauernd angewandt, um deren Lehrleistung zu prüfen, dann werden sich die Colleges in ihrem Lehrprogramm dem Testprogramm anpassen: eine massive Einwirkung der Forschungsmethode auf den zu erforschenden Gegenstand, der einen schaudern machen kann, unter anderem deshalb, weil er die unübersehbare Tendenz zur Dogmatisierung unseres Faches enorm verstärken muß.

3. Andere Eigenschaften der Studenten

Nur amerikanische Untersuchungen bemühen sich darum, neben den speziellen ökonomischen kognitiven Fähigkeiten der Studenten auch deren sonstige Eigenschaften und Verhaltensweisen, die sowohl Ergebnis als auch Einsatz des universitären Produktionsprozesses sein können, zu erfassen. Wenn wir uns an die Taxonomie von Bloom u. a. 1972 anlehnen, dann werden alle dort aufgezählten Fähigkeiten (kognitive, affektive, psychomotorische) jene Rollen tatsächlich übernehmen; zusätzlich müßten noch die kommunikativen Fähigkeiten und die für das Studium aufgewandte Zeit berücksichtigt werden. Siegfried/Fels 1979 berichten über eine große Menge von Operationalisierungen: Urteile der Studenten über die Kurse als Maß für die Affektion gegenüber

dem Stoff und dem akademischen Lehrer; Fragebogen über die Einstellungen zu politischen, insbesondere wirtschaftspolitischen Problemen, häufig konzentriert auf Einstellungen zur Marktwirtschaft und zu dem Gegensatzpaar „Liberal-konservativ“ im amerikanischen Verständnis; standardisierte Tests zur Messung der allgemeinen Fähigkeiten; Rang in der High-School; Fragen nach den Interessen der Studenten als Maß für deren Motivation; die gängigen soziökonomischen Variablen (Geschlecht, Herkunft, Alter) als Maß für allgemeine Fähigkeiten, wenn überhaupt gesagt wird, was jene Variablen indizieren sollen; aufgewandte Studienzeit.

4. Andere Maße für die Lehrleistung der Universitäten

In der deutschen Diskussion wird die Lehrleistung der Universitäten überwiegend durch die Zahl der immatrikulierten Studenten gemessen (so Backes 1989, Albach 1985). Stieger 1980 mißt den Output der Universitäten durch die zu Anfang des Studiums aufgenommenen Studenten, ihre Durchlaufgeschwindigkeit und die Anzahl der Studienabschlüsse. Auch Verry/Davies 1976 benutzen die Anzahl der Studenten, außerdem ein Maß „annual value added per undergraduate“, das sich aus den Zahlen der Studenten auf verschiedenen Ausbildungsstufen, gewichtet mit zu erwartendem Einkommen, zusammensetzt. Es handelt sich um eine aggregierte Größe. Konfrontiert mit der amerikanischen Vorgehensweise zeigt sich sehr deutlich, wie unbefriedigend diese Maße sind.

5. Der Einsatz von Lehr- und Forschungspersonal

In idealer Vorstellung sollten die Dienste, die das wissenschaftliche Personal für Lehre, Forschung und sonstige Produkte der Universität in den Produktionsprozeß einbringt, nach Art, Quantität und Qualität gemessen werden. Keine mir bekannte Untersuchung geht so vor, sicher deshalb, weil die Probleme der Messung hochqualifizierter Dienste noch weithin ungelöst sind und die wenigen Versuche, das Problem anzugehen, von den Wirtschaftswissenschaftlern im allgemeinen ignoriert werden. So wird in den amerikanischen Studien der Personaleinsatz durch die Bewertungen der Studenten, die Berufserfahrung und durch die akademischen Grade der Lehrer (darunter auch graduierte Studenten) gemessen; Sadowski/Backes 1985 gliedern das wissenschaftliche Personal in vier Kategorien (Professoren, Wissenschaftliches Personal auf Dauer, Wissenschaftliches Personal auf Zeit, Assistenzprofessoren); Verry/Davies 1976 benutzen die Gehälter des Personals, je getrennt nach akademischem und nicht akademischem.

6. Der Einsatz von anderem Personal

Nur Verry/Davies 1976 berücksichtigen anderes als wissenschaftliches Personal in ihren Produktionsfunktionen; sie operationalisieren dessen Einsatz durch sein Gehalt.

7. Die Lehr- und Lernmethoden sowie der Einfluß des College

Die nordamerikanischen Studien, konzentriert auf den Lernerfolg der Studenten, benutzen eine große Menge von Maßen, um die Lehr- und Lernmethoden sowie den Einfluß des College zu erfassen: Größe und Ansehen des College; Klassengröße; die Verfasser und Titel der Lehrbücher; Simulationen durch Spiele; rechnerunterstützte Unterrichtung; programmierte Unterrichtung; Unterrichtung mit Videocassetten anstelle des Vortrages eines Dozenten. Backes 1989 erfaßt nur die Anzahl der Studenten eines Faches an einer Universität, Albach 1985 dagegen eine Betreuungsrelation „Anzahl der Studenten/Anzahl der Professoren“. Verry/Davies 1976 benutzen gar keine Daten über die Lehr- und Lernmethoden.

8. Gesamturteil über die Operationalisierung

Überblicken wir die Gesamtheit der Variablen und ihrer Operationalisierungen, die von den diversen Autoren versucht werden, dann können wir resümieren: Es ist bedauerlich, daß die neueren amerikanischen empirischen Untersuchungen in ihren Produktionsfunktionen die Forschung als Produkt gar nicht berücksichtigen. Dies tun zwar die — ihrer Anzahl nach erheblich geringeren — europäischen Studien, ihre Operationalisierungen dieses Begriffes sind jedoch unbefriedigend. Dieses Urteil muß leider durchweg auch für ihre Operationalisierungen der übrigen Variablen, sowohl derjenigen der Input- als auch der Output-Seite, abgegeben werden. Die nordamerikanischen Untersuchungen, die sich durchweg auf die Lehre und deren Determinanten beschränken, sind bei der Berücksichtigung von Variablen und deren Operationalisierung weiter fortgeschritten als die Europäer, ohne daß man behaupten könnte, sie seien vollkommen.

V. Was ist die angemessene Ebene für den Versuch, eine Produktionsfunktion aufzustellen?

Unter den Begriff „Ebene der Produktionsfunktion“ möchte ich zwei Tatbestände fassen: 1. die Benutzung von Aggregatdaten; 2. die Bestimmung dessen, was als Individualdaten in der Produktionsfunktion der Universität verstanden werden soll.

Die Forschung und die Publikation ihrer Ergebnisse wird von Einzelpersonen und von Gruppen durchgeführt. Individualdaten über die Forschung sollten

deshalb, ausgehend von der einzelnen Publikation, die als abhängige Variable darzustellen ist, dieser alle Ressourcen — personelle und materielle — zuordnen, die zu ihrer Produktion eingesetzt worden sind. Es dürfte so gut wie niemals vorkommen, daß ein ganzer Fachbereich oder ein Fach an einer Universität als Gruppe gemeinsam Forschung betreiben. Wenn dennoch alle Publikationen eines Fachbereichs allen seinen Ressourcen zugeordnet werden, handelt es sich um eine Relation zwischen aggregierten Daten, also um eine Makrorelation.

Die Lehre hat den Zweck, bei den Studenten Wissens- und Verhaltensänderungen zu bewirken. Individualdaten der Lehrfunktion sind deshalb solche Änderungen bei einer einzelnen Person und die diese Änderungen bewirkenden Ressourcen. Gesamtzahlen von Absolventen oder Studenten oder durchschnittliche Wissensänderungen, denen dann immer aggregierte Daten über den Ressourceneinsatz gegenüberstehen, konstituieren Makrorelationen.

Makrofunktionen sind erheblich leichter als Mikrofunktionen zu handhaben, einerseits, weil ihre Datenansprüche viel bescheidener sind, andererseits, weil die Anzahl der zu berücksichtigenden Relationen zwischen den Daten geringer ist. Diesen Vorteil, dem die Makrofunktionen ja überhaupt ihre Entstehung verdanken, erkauft sie mit dem Nachteil, daß praktisch niemals die Bedingungen zumindest für Homomorphie zwischen der Wirklichkeit und dem Makromodell erfüllt sind.

Die empirischen Untersuchungen, die Forschung zu erklären versuchen (Southwick 1969; Verry/Davies 1976; Sadowski/Backes 1985; Albach 1985; Backes 1989) benutzen sämtlich Makrorelationen; das tun sie dann natürlich auch, soweit die Lehre zum Gegenstand ihrer Betrachtung wird. Auch Stieger 1980 benutzt Makrofunktionen.

Ein anderes Bild bieten die empirischen amerikanischen Publikationen, welche im eigentlichen Sinne Lehrfunktionen der Universitäten aufzustellen und zu berechnen suchen. Von der gesamten Literatur, die ich durchgesehen habe, fallen 16 Veröffentlichungen in diese Kategorie; 13¹ von ihnen sind Mikro-, nur drei² sind Makromodelle. Die Entscheidung für das Mikromodell wird praktisch dadurch präjudiziert, daß als Maß für die Lehrleistung der Universität individuelle Testwerte der einzelnen Studenten zur Verfügung stehen oder eigens erhoben worden sind; dann liegt es nahe, den Ressourceneinsatz und andere Faktoren, die den Lernerfolg beeinflussen, in der Erhebung dem einzelnen Studenten zuzurechnen.

¹ Allison 1976 und 1977; Attiyeh/Bach/Lumsden 1969; Attiyeh/Lumsden 1971; Becker/Salemi 1977; Breneman 1976; Chizmar/Hiebert/McCarney 1977; Davisson/Bonello 1976; Manahan 1983; McGuckin 1979; Perl 1976; Sanders 1971; Siegfried 1977.

² Oliver/Hopkins 1976; O'Neill 1976; Radner 1976.

VI. Welchem Zweck können die vorliegenden Forschungsergebnisse dienen?

Über die inhaltlichen Ergebnisse der Studien zur Produktionsfunktion der Universität habe ich nicht berichtet, einerseits, weil die deutschen in diesem Kreise gut bekannt sind und man sich über die amerikanischen Forschungsergebnisse bequem bei Siegfried/Fels 1979 (Zusammenfassung ab S. 959) unterrichten kann, andererseits, weil ich der Überzeugung bin, daß die Beurteilung (und Benutzung) der Ergebnisse von dem Urteil über die angewandten Methoden abhängen sollte. Als Urteil sowohl über Methoden als auch Ergebnisse zitiere ich Siegfried/Fels 1979:

„It appears that the standard production function studies of college teaching have been unable to explain much of the variation in the measured output. This may be because the inputs or outputs have been measured inadequately, or because the model was specified poorly“ (S. 959).

Wenn dieses Urteil zutrifft, und zwar nicht nur auf die amerikanischen Studien, sondern auch auf die europäischen, dann können die vorliegenden Ergebnisse über die Produktionsfunktion der Universität noch nicht zur Begründung der staatlichen Politik gegenüber den Universitäten dienen; dann können die Universitäten auf Grund solcher Funktionen noch nicht die Allokation ihrer Mittel verbessern; dann kann auch das beliebte Spiel, Rangfolgen von Universitäten oder Fachbereichen aufzustellen, sich nicht auf jene Ergebnisse stützen. Sie sind allerdings hervorragend geeignet, neue Forschungen zu motivieren.

Literaturverzeichnis

- Albach, H.* 1985: Lehre und Forschung als Kuppelproduktion, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 55, S. 862-864.
- Allison, E.* 1975: Self-paced instruction: A review, in: Journal of Education, Fall 1975, S. 5-12.
- 1976: Three years of self-paced teaching in introductory economics at Harvard, in: AER, 66, Papers and Proceedings, S. 222-228.
- 1977: Educational production function for an introductory economics course. Discussion paper number 545, Harvard University, Institute of Economic Research.
- Attiyeh, R. E. / Bach, G. L. / Lumsden, K. G.* 1969: The efficiency of programmed learning in teaching economics: The results of a nationwide experiment, in: AER, 59, Papers and Proceedings, S. 217-223.
- Attiyeh, R. E. / Lumsden, K. G.* 1971: University students' initial understanding of economics: The contribution of the 'A' level economics course and of other factors, in: *Economica*, 38, S. 81-97.
- Averch, H. A. u. a.* 1974: How effective is schooling? A critical review of research, Englewood Cliffs, New Jersey.

- Backes, U.* 1989: Zum Verhältnis von Forschung und Lehre in sozialwissenschaftlichen Fachbereichen, in: Helberger, C. (Hrsg.): *Ökonomie der Hochschule I*, Berlin, S. 51-76.
- Becker, W. E.* 1983a: Economic education research: Part I, Issues and questions, in: *Journal of Economic Education*, Winter 1983, S. 10-17.
- 1983b: Part II, New directions in theoretical model building, in: *Journal of Economic Education*, Spring 1983, S. 4-10.
- 1983c: Part III, Statistical estimation methods, in: *Journal of Economic Education*, Summer 1983, S. 4-14.
- Becker, W. E./Salemi, M. K.* 1977: The learning and cost effectiveness of AVT supplemented instruction: Specification of learning models, in: *Journal of Economic Education*, Spring 1977, S. 77-92.
- Bloom, B. S./Engelhart, M. P./Furst, E./Hill, W. H./Kratwohl, P. R.* (Hrsg.), 1972: *Taxonomie von Lernzielen im kognitiven Bereich*, Weinheim-Basel.
- Breneman, D. W.* 1976: The Ph. D. production process, in: *Froomkin u. a.* 1976, S. 3-52.
- Chizmar, J. F./Hiebert, L. D./McCartney, B. J.* 1977: Assessing the impact of an instructional innovation on achievement differentials: The case of computer-assisted instruction, in: *Journal of Economic Education*, Fall 1977, S. 42-46.
- Cohn, E.* 1979: *The economics of education*, Cambridge (Massachusetts).
- Davisson, W. I./Bonello, F. J.* 1976: Computer-assisted instruction in economic education: A case study, Notre Dame, Indiana.
- Froomkin, J. T. u. a.* (Hrsg.) 1976: *Education as an industry*, Cambridge (Massachusetts).
- Gutenberg, E.* 1951: *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*. Erster Band: Die Produktion, erste Auflage, Berlin—Göttingen—Heidelberg (seitdem zahlreiche weitere Auflagen).
- Hanushek, E. A.* 1979: Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions, in: *Journal of Human Resources*, 14, S. 351-388.
- Krelle, W.* 1969: *Produktionstheorie*, Tübingen.
- Levin, H. M.* 1974: Measuring efficiency in educational production, in: *Public Finance Quarterly*, 2, S. 3-24.
- 1976: Concepts of economic efficiency and educational production, in: *Froomkin u. a.* 1976.
- Manahan, J.* 1983: An educational production function for principles of economics, in: *Journal of Economic Education*, Spring 1983, S. 11-16.
- McGuckin, R. H./Winkler, P. R.* 1979: University resources in the production of education, in: *Review of Economics and Statistics*, 61, S. 242-248.
- Murnane, R. J./Nelson, R. R.* 1984: Production and innovation when techniques are tacit. The case of education, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 5, S. 353-373.
- Oliver, R. M./Hopkins, D. S. P.* 1976: Instructional costs of university outputs, in: *Froomkin u. a.* 1976, S. 371-405.

- O'Neill, J.* 1976: Productivity trends in higher education, in: Froomkin u. a. 1976, S. 349-365.
- Perl, L. J.* 1976: Graduation, graduate school attendance, and investments in college training, in: Froomkin u. a. 1976, S. 95-135.
- Radner, R.* 1976: Faculty — student ratios in U. S. higher education, in: Froomkin, u. a. 1976, S. 415-444.
- Sadowski, D. / Backes, M.* 1985: Analysen zur Forschungseffizienz — Grundlagen für die Forschungsförderung an Universitäten?, in: Brinkmann, G. (Hrsg.): Probleme der Bildungsförderung, Berlin, S. 409-437.
- Saunders, P.* 1971: The lasting effects of elementary economics courses: Some preliminary results, in: AER, 61, Papers and Proceedings, S. 242-248.
- Siegfried, J. J.* 1977: Is teaching the best way to learn? An evaluation of benefits and costs to undergraduate student proctors in elementary economics, in: Southern Economic Journal, 43, S. 1394-1400.
- Siegfried, J. J. / Fels, R.* 1979: Research on teaching college economics: A survey, in: Journal of Economic Literature, 17, S. 923-969.
- Southwick, L.* 1969: Cost trends in land grant colleges and universities, in: Applied Economics, 1, S. 167-182.
- Stieger, H.* 1980: Zur Ökonomie der Hochschule, Gießen.
- Verry, D. W. / Layard, P. R. G.* 1975: Cost functions for university teaching and research, in: Economic Journal, 85, S. 55-74.
- Verry, D. R. / Davies, B.* 1976: University costs and outputs, Amsterdam—Oxford — New York.
- Weiss, M.* 1982: Effizienzforschung im Bildungsbereich. Aufgabenfelder, Methoden und empirische Befunde, Berlin.

Inter- und intra-universitäre Kennzahlen-Systeme zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Von *Klaus Hüfner*, Berlin

I. Einleitung

Die Definition, Erhebung und Auswertung von Leistungs-Kennzahlen („performance indicators“) über einzelne Hochschulen oder Hochschulsysteme einzelner Länder oder das gesamte Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland stellen nichts Neues dar. Denn solange es eine amtliche Hochschulstatistik gibt, existieren auch Bemühungen, die erhobenen Zahlen und Werte über Einzelgrößen oder Relationen auf unterschiedlichen Ebenen der Aggregation und bezogen auf einen Zeitpunkt oder -raum zu interpretieren. Die Ergebnisse dieser Forschungsbemühungen dienen ihrerseits nicht nur der Kenntnisvermehrung dessen, was in diesem hochkomplexen System „Hochschule“ bzw. „Hochschulwesen“ abläuft, sondern auch als Grundlage für hochschulpolitische Entscheidungsprozesse — wiederum auf sehr unterschiedlichen Ebenen des Gesamt-Systems.

Aufgrund der vermehrten Einsatzmöglichkeiten moderner Informationsspeicherungs- und -verarbeitungstechnologien verfügen spätestens seit Anfang der 70er Jahre sowohl die Hochschulen als auch die staatlichen Hochschul- bzw. Kultusverwaltungen über umfangreiche Datenbestände, deren Aufbereitung und Interpretation hilfreich sein könnte, um den Entscheidungsträgern sowohl auf den Ebenen der staatlichen Verwaltung als auch auf den Ebenen der Hochschulen die Vorbereitung, Durchführung und Bewertung von Entscheidungen zu erleichtern.

Vor diesem Hintergrund könnte man davon ausgehen, daß auch an den Hochschulen eine intensive empirisch-statistische Erforschung der eigenen „Lebensumstände“ stattfindet. Dies erfolgt jedoch keinesfalls in dem erwarteten und durchaus möglichen Umfang. Sicher ist der berühmte Ausspruch, daß die Universitäten alles auf dieser Welt, nur sich selbst nicht erforschen würden, etwas übertrieben. Eine Ursache ist darin zu sehen, daß die Veröffentlichung von empirisch-statistischen Kennzahlen-Ergebnissen unerwünschte hochschulpolitische Implikationen aufweisen kann, wenn sie hochschulexternen Entscheidungsträgern zugänglich sind. Aber es gibt auch gute Gründe, das „heiße Eisen“ Hochschulforschung mit äußerster Vorsicht zu betreiben: Nachwuchswissenschaftler mit Karriere-Absichten im Hochschulsystem tun gut daran, andere Forschungsobjekte außerhalb der Hochschule zu suchen; etablierte Hochschullehrer bewerten auch die psychischen Kosten und Erträge, die mit der Gefahr

verbunden sind, in die Rolle von „Nestbeschmutzern“ zu geraten, bevor sie selbstkritische Ergebnisse über die Hochschulen veröffentlichen. Es verwundert daher nicht, daß nur „Außenseiter“ es wagen, z. B. über die „Ineffizienzen“ des bundesdeutschen Hochschulsystems im internationalen Vergleich zu referieren. Daher herrscht auch an der hochschulpolitischen Front eine „unheilige Allianz“ vor: Was unter den Schlagworten „glasnost“ und „perestroika“ im anderen Lager für sämtliche Teilsysteme dieser Gesellschaften gefordert wird, wird für die Hochschulen im eigenen Lager entweder zum Tabu-Objekt erklärt oder durch entsprechende Pseudo-Diskussionen abgewertet bzw. ad absurdum geführt.

Zwei Entwicklungen haben jedoch in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen zwischen staatlich-administrativen Stellen einerseits und den Hochschulen andererseits geführt. Zum einen hat das Hochschulsystem nach einer enormen, ungeplanten Expansionsphase in weiten Bereichen Kontraktionsprozesse erfahren, die den Widerstand gegen eine Offenlegung von Informationen durch die Hochschulen derart erhöht haben, daß nicht einmal Arten von verwendeten Kennzahlen genannt wurden, weil befürchtet wurde, daß politische Interessen die Offenlegung der quantitativen Werte erzwingen könnten (vgl. Hüfner 1988, S. 74-75).

Zum anderen wurde von dem einflußreichen Beratungsgremium Wissenschaftsrat ein stärker differenziertes, leistungs- und wettbewerbsorientiertes Hochschulsystem gefordert, in dem der Einsatz von Kennzahlen sowohl im internen Planungs- und Entscheidungsprozeß der Einzelhochschule als auch in deren externer Orientierung bei der Sicherung von Ressourcen ein besonderer, neuer Stellenwert zukommen soll (Wissenschaftsrat 1985). Durch diese potentielle Erweiterung des Einsatzes von Kennzahlen über das traditionelle Verwaltungsplanungsinstrumentarium staatlicher Instanzen (z. B. als Personal-, Flächen- und Kosten-Richtwerte) und das interne Management-Instrumentarium der Hochschulen hinaus soll eine neue wettbewerbsorientierte Anwendungsebene von Kennzahlen eingeführt werden, was den Widerstand von Hochschulen gegen den Einsatz von Kennzahlen erhöht hat (vgl. Westdeutsche Rektorenkonferenz 1986 und 1986a).

Mit Hilfe eines Mehr-Ebenen-Wettbewerbsmodells entwickelte der Wissenschaftsrat ein Hochschulsystem für die 90er Jahre, wobei als Rahmenbedingungen folgende Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen sind: (a) ein relativ hohes Maß an Autonomie für die am Wettbewerb Beteiligten; (b) Transparenz für alle Beteiligten; (c) allgemein akzeptierte Kriterien für die Bewertung von Leistungen in Forschung und Lehre; (d) verbindliche und akzeptierte Regeln für den Zuteilungsmechanismus (Wissenschaftsrat 1985, S. 7-8).

Der Wissenschaftsrat empfahl die schrittweise Einleitung der Maßnahmen — teils durch Ausnutzung vorhandener Spielräume, teils durch Änderung der bestehenden Rechtsverhältnisse —, um zu einem „lebhafteren Wettbewerb“ zu gelangen.

Im einzelnen wurden dann die Empfehlungen unter den Aspekten (a) Transparenz als Voraussetzung für Wettbewerb, (b) Leistungsanreize für Hochschulen, (c) Schwerpunktbildung zwischen und in den Hochschulen und (d) Wettbewerb um Studenten diskutiert (vgl. Wissenschaftsrat 1985, S. 24-27).

Als entscheidende Voraussetzung für alle Formen des Wettbewerbs wurden das Informations- und Transparenz-Axiom hervorgehoben: „Leistungstransparenz bringt den Wettbewerb um Reputation in Gang: Und der Wettbewerb um Reputation zieht andere Formen des Wettbewerbs nach sich. Mit der Herstellung von Transparenz kann und sollte die Belebung des Wettbewerbs also einsetzen“ (Wissenschaftsrat 1985, S. 24). Der Wissenschaftsrat forderte als ersten Schritt Selbstdarstellungen der Hochschulen („self-studies“), dann deren Bewertung durch die „scientific community“ und schließlich — als entscheidenden Schritt — die Zugrundelegung dieser Bewertungen als Entscheidungskriterium für die Zuweisung von Ressourcen.

Der Wissenschaftsrat schlug dann für die Selbstdarstellung einer Hochschule einen standardisierten Katalog von Kennzahlen vor, der jeweils nach Fakultäten/Fachbereichen gegliedert werden soll (Wissenschaftsrat 1985, S. 25-26):

- Personaldaten (C4/C3-Stellen, sonstiges wissenschaftliches Personal, nicht-wissenschaftliches Personal);
- Zahl der Studenten und der Studienanfänger;
- Relationen Professoren/Studienanfänger/Studenten;
- abgelegte Prüfungen (darunter nicht bestandene) und durchschnittliche (Fach-)Studiendauer;
- Notenspiegel der akademischen und staatlichen Prüfungsämter;
- Angaben über den Verbleib der Hochschulabsolventen („Absolventenberichte“);
- Zahl der Promotionen und Habilitationen;
- herausragende Herausgeber- und Gutachtertätigkeiten; Mitgliedschaft in überregionalen Wissenschaftsgremien; Zahl der Humboldt-Stipendiaten; Preise und Auszeichnungen;
- Berufsbilanzen;
- Sonderforschungsbereiche und andere institutionalisierte Forschungsschwerpunkte;
- Drittmittel sowie
- Selbsteinschätzungen der Fakultäten/Fachbereiche hinsichtlich ihrer spezifischen Schwerpunkte und Stärken sowohl in der Lehre als auch in der Forschung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmäßig, zunächst auf die jüngsten Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren (Wissenschaftsrat 1988) im Hinblick auf dessen Forderung nach einem stärker wettbewerbs- und leistungsorientierten System in der Bundesrepublik Deutschland einzugehen, bevor einige ausgewählte methodische und

politische Probleme des Einsatzes von Kennzahlen im internationalen Kontext referiert werden.

II. Das Hochschulsystem in den 90er Jahren

Lehre, Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Forschung zählen traditionsgemäß zu den Hauptaufgaben der Hochschulen.

Im Bereich der Lehre heißt es kritisch beim Wissenschaftsrat u.a.:

- Die deutschen Hochschulabsolventen treten aufgrund wachsender Studienzeiten relativ spät ins Berufsleben, nämlich zu einem Zeitpunkt, in dem ihre Berufskollegen z.B. in anderen EG-Staaten bereits auf mehrere Jahre Berufstätigkeit zurückblicken;
- auch die Hochschulen werden für diese langen Studienzeiten verantwortlich gemacht, zu deren Ursachen u.a. das Fehlen wirksamer inhaltlicher und zeitlicher Begrenzungen des Studiums gezählt wird;
- die Studienerfolgsquote ist weiter gesunken und liegt inzwischen bei unter 75%;
- die Examen zeigen einen deutlichen Trend zu besseren Benotungen; dadurch verlieren die Noten an Informationsgehalt und Validität.

Zusammenfassend heißt es: „Gemeinsam ist allen vier Problemen, daß verlässliche Daten, die eine Identifikation von Hochschule, Fachbereich und Studiengang bei der Beurteilung der Leistungen in der Lehre zulassen, weithin fehlen. Transparenz über die Leistungen der Hochschulen in der Lehre ist oft nur in Ansätzen vorhanden. (. .) Nur wenige Hochschulen und Fachbereiche sind hinlänglich informiert über den Studienverlauf, dabei auftretende Engpässe und Schwierigkeiten für die Studenten, das Studienabbruch- und -wechselverhalten ihrer Studenten, die Studienzeiten, den Studienerfolg sowie den Verbleib ihrer Studienabbrecher und Absolventen. In den deutschen Hochschulen fehlt auch eine systematische Evaluation des Studienangebots und der Lehrleistungen“ (Wissenschaftsrat 1988, S. 149).

Entsprechend lautet die Forderung des Wissenschaftsrates, die Transparenz dadurch zu erhöhen, daß die amtliche Hochschulstatistik zu einem wirksamen Informationssystem für Hochschulpolitik und Hochschulplanung entwickelt wird, wobei vor allem eine Verknüpfung der Studienverlaufs- mit der Prüfungsstatistik sowie eine nach Hochschulen und Fächern differenzierte Aufbereitung und Veröffentlichung der Daten erfolgen soll (vgl. Wissenschaftsrat 1988, S. 152).

Was die Ausbildung eines qualifizierten Nachwuchses anbetrifft, so lag 1985 — bei steigender Tendenz — das durchschnittliche Alter zum Zeitpunkt der Promotion bei 31,4 Jahren. Die Gesamtverweildauer lag bei 10,7 Jahren. Das durchschnittliche Habilitationsalter lag — ebenfalls bei steigender Tendenz — 1985 bei 39,6 Jahren. Bei diesem Alter noch von „wissenschaftlichen Nachwuchs“ zu sprechen, erscheint äußerst fragwürdig.

Berücksichtigt man ferner die verzerrte Altersstruktur des gegenwärtigen Hochschullehrer-Bestandes und die damit verbundene geringe Zahl freier bzw. mittelfristig frei werdender Professoren-Stellen, erscheint es zweifelhaft, ob das Interesse von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern an einer Hochschul-Karriere noch groß ist.

Hinzu kommen die ungünstigen Entwicklungen in der öffentlichen Finanzierung des Hochschulwesens. Bei qualitativ erheblich gestiegenen Lehraufgaben seit Mitte der 70er Jahre sank der Anteil der Forschungsausgaben, der aus der Grundausstattung finanziert werden konnte. Bezogen auf das Brutto-Sozialprodukt sank der Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben von 1,38 Prozent im Jahre 1975 auf 1,01 Prozent im Jahre 1986.

- Zur Forschung an den Hochschulen wird daher kritisch vermerkt, daß
- sich sowohl Organisation als auch Ressourcenverteilung primär an den Lehraufgaben orientiere,
 - aufgrund der verzerrten Altersstruktur die Hochschulen für Nachwuchswissenschaftler nach der Promotion an Attraktivität verlören,
 - seit 1980 die realen F & E-Ausgaben der Hochschulen zunächst rückläufig und dann stagnierend waren und erst 1985 wieder das Niveau von 1980 erreichten.

Als Stärke für die Forschung an den Hochschulen wird im allgemeinen deren breites Fächerspektrum angeführt, das auch interdisziplinäres Arbeiten erlaube. Dieses Argument wird zugleich infrage gestellt, wenn der Wissenschaftsrat feststellt: „Die Organisation nach Fachdisziplinen hat an vielen Hochschulen — nicht an allen — zu einer Aufsplitterung in eine Vielzahl von Fächern und Fachgebieten geführt, die sich in kleinen selbständigen Fachbereichen, Instituten, Abteilungen und Kliniken organisieren. Das hängt damit zusammen, daß Anerkennung und Reputation der Hochschulwissenschaftler in der ‚scientific community‘ der jeweiligen Fachdisziplin erworben werden. Der Wissenschaftler orientiert sich an den Interessen seines Faches — weniger an den Interessen der Institution, in der er arbeitet. Die Aufsplitterung der Hochschulen, die sich als langlebig und schwer zu überwinden erwiesen hat, schafft institutionelle Barrieren für die Zusammenarbeit“ (Wissenschaftsrat 1988, S. 67).

Der Wissenschaftsrat plädiert seit langem dafür, daß im Interesse einer leistungsorientierten Ressourcenverteilung das Instrumentarium der Drittmitforschung nicht nur erhalten, sondern weiter ausgebaut werden soll. Dabei gilt es, die beim Einsatz dieses Instrumentariums aufgetauchten Nachteile zu reduzieren, wie

- das Problem eines zu hohen zeitlich-administrativen Aufwandes sowohl bei den Antragstellern als auch bei den Gutachtern,
- das Problem mangelnder Flexibilität bei den Verwendungszwecken der Drittmittel,
- das Problem der Abwälzung der Allgemeinkosten von Drittmittel-Projekten auf die Grundausstattung einer Hochschule, so daß es für die Hochschulen interne Konflikte mit sich bringt, Drittmittel einwerben zu lassen.

Kritisch vermerkt der Wissenschaftsrat, daß sowohl infolge der institutionellen Aufsplitterung als auch wegen der Entscheidungsschwäche der Kollegialstrukturen Transparenz, Evaluierung der Leistungen und differenzierte Mittelverteilung nach der Leistung an den Hochschulen nicht selbstverständlich seien (Wissenschaftsrat 1988, S. 67).

Der Wissenschaftsrat betont weiterhin, daß neben finanziellen Mitteln auch „Entscheidungsspielräume“ für die Wissenschaftler vorhanden sein müssen, um eine leistungsfähige Hochschulforschung zu ermöglichen. Er empfiehlt daher den Ländern, „die im Haushaltsrecht grundsätzlich vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen und sie nicht durch enge Bewilligungsrichtlinien und Vergabevorschriften nachträglich einzuschränken“ (Wissenschaftsrat 1988, S. 84). Aber auch die Hochschulen sollten den für sie bereits vorhandenen Handlungsspielraum besser nutzen „um ihre Kompetenzen in der Haushaltspolitik und im Haushaltsvollzug auch dann auszuschöpfen, wenn es um unpopuläre Entscheidungen geht“. Konkret geht es u.a. um die Möglichkeit eines vermehrten Gebrauchs der gegenseitigen Deckungsfähigkeit verwandter Titelgruppen, um die Übertragbarkeit von Haushaltsresten ohne entsprechende Kürzung auf das Folgejahr, um die Abschreibungsmöglichkeiten für die Ersatzbeschaffung von wissenschaftlichen Geräten und um den ungeschmälerten Zufluß von Eigeneinnahmen.

Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Studienanfängerzahlen sieht der Wissenschaftsrat eine neue Wettbewerbssituation voraus: „Vor allem Neugründungen außerhalb von Ballungszentren, aber auch ältere Hochschulen in Regionen mit begrenztem Aufkommen an Abiturienten stehen vor der Aufgabe, ihre Studenten zunehmend außerhalb ihres bisherigen Einzugsbereiches zu rekrutieren. Ansonsten laufen sie Gefahr, daß sie überproportional vom zu erwartenden Rückgang an Studienanfängern betroffen werden“ (Wissenschaftsrat 1988, S. 113). Sollten Kapazitäten langfristig nicht nachgefragt werden und keine Kooperationsformen mit Nachbar-Hochschulen gefunden werden, sieht der Wissenschaftsrat die Notwendigkeit, daß in einzelnen Fällen Standorte geschlossen werden müssen.

Das Leitmotiv des Wissenschaftsrates tritt — trotz einer Vielzahl von Kompromiß-Formulierungen — deutlich zutage: Mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen um Studienanfänger und Drittmittel für die Forschung durch Erhöhung der Transparenz der an den Hochschulen ablaufenden Prozesse für alle Beteiligten. Dadurch soll auch die Leistungsfähigkeit und -willigkeit an den Hochschulen gesteigert werden.

Seinen Argumenten liegt eine Vielzahl von Kennzahlen zugrunde, die auf der gesamtsystemischen Ebene gesammelt und ausgewertet wurden. In vielen Fällen erfolgen regionalspezifische (u.a. Differenzierung der Forschungsförderungsmittel nach Länder-Haushalten) oder fach- bzw. institutionenspezifische Vergleiche (z.B. Veränderung der Studienanfänger-Zahlen nach Fächern und Hochschulen 1980/1983 und 1983/1986, Angebot und Nachfrage nach Stu-

dienplätzen nach ausgewählten Studiengängen im Winter-Semester 1987/88 an Einzelhochschulen, Verteilung nach durchschnittlicher Fachstudiendauer in ausgewählten Studienfächern, die auf erhebliche Differenzen zwischen den Hochschulen hinweisen).

Auch werden einzelne Leistungs-Kennzahlen problematisiert, wie z. B. die Betreuungsrelation, definiert als die Zahl der Studienanfänger je Stelle für wissenschaftliches Personal oder die Zahl der Studenten je Stelle für wissenschaftliches Personal, wobei u. a. auf die erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende Betreuungsintensität und auf die „Scheinstudenten“ hingewiesen wird, die in den Relationen enthalten sind.

Insgesamt ergibt sich ein facettenreiches Bild, das aus vielen Leistungskennzahlen besteht, die als Grundlage für hochschulpolitische Empfehlungen eingesetzt werden können. Vieles steht jedoch „zwischen den Zeilen“: die erheblichen Differenzen beim Vergleich der Examensnoten nach Fächern und Hochschulen mußten auf Verlangen der Länder aus den Empfehlungen entfernt werden; auch von Varianten des „Ranking“ (vgl. Wissenschaftsrat 1985, S. 27) ist nicht mehr die Rede.

Ob es dem Wissenschaftsrat als „Pufferorganisation“ zwischen den Interessengruppen der staatlichen Administrations einerseits und den Hochschulen andererseits gelingt, durch „Appelle“ bzw. „Seelenmassage“ die Hochschulen zum Einsatz und zur Offenlegung von numerischen Werten bestimmter Leistungs-Kennzahlen-Systeme zu bewegen, bleibt eine offene Frage. Ähnliche Organisationen, wie das University Grants Committee in Großbritannien und die Tertiary Grants Commission in Australien wurden kürzlich aufgelöst und durch „regierungstreue“ Gremien ersetzt. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen, unter denen das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland operiert, erscheint es fraglich, ob es dem Wissenschaftsrat allein gelingt, durch mehr Transparenz Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, wenn nicht zugleich die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen so verändert werden, daß klar umrissene staatlich vorgegebene Entscheidungsregeln für die staatliche Ressourcen-Allokation vorhanden sind, an denen die Hochschulen sich orientieren können.

III. Bisherige Erfahrungen bei der Entwicklung und Auswertung von Leistungs-Kennzahlen

Die gegenwärtige Diskussion im In- und Ausland über den Einsatz von Leistungs-Kennzahlen müssen im Kontext der Auseinandersetzungen um mehr „Effizienz und Effektivität“ und mehr „Rechnungslegungspflicht“ („accountability“) im Hochschulbereich in Abhängigkeit von veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen gesehen werden. Im Rahmen der OECD wurde seit Anfang der 80er Jahre intensiv über neue Prioritäten-Setzungen in der Wissenschafts- und Technologiepolitik diskutiert, wobei auch erstmals

Umfang und Stellenwert der Hochschulforschung sowie deren finanzielle Förderung vergleichend analysiert wurde.

1. Ausländische Erfahrungen

In diesem Kontext müssen auch die vor allem hochschulökonomisch begründeten weitreichenden Hochschul-Reform-Maßnahmen in zahlreichen OECD-Staaten gesehen werden. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen soll daher zunächst eine kurze Darstellung der bisherigen Entwicklungen in einigen westeuropäischen Staaten, nämlich in Finnland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden stehen. Auch in anderen OECD-Staaten (besonders tiefgreifend in Australien und in der Türkei) sind Hochschul-Reformen eingeleitet worden. Die OECD hat sich dabei in den letzten 10 Jahren als ein entscheidender Treffpunkt sowohl des gegenseitigen internationalen Erfahrungsaustauschs als auch der Entwicklung von Politik-Maßnahmen erwiesen.

In der Diskussion über die Weiterentwicklung des Hochschulwesens in *Finnland* wurde ein verbesserter Ausbau der Informationsbasis für Planungs- und Management-Zwecke unter besonderer Berücksichtigung einer stärker ökonomisch ausgerichteten Verknüpfung der Evaluierung in und zwischen Hochschulen mit der Finanzierungs- und Budget-Planung gefordert. Aktueller Anlaß hierzu war das Auslaufen des 20 Jahre alten Hochschulgesetzes zum Ende 1986, das mit Hilfe von zwei allgemeinen Ziel-Kennzahlen die politisch determinierte „soziale Nachfrage“ der Hochschulexpansion in Finnland bestimmte: (a) Studenten pro Lehrkraft, differenziert nach den vier Hauptbereichen Geistes- und Sozialwissenschaften, Naturwissenschaften, Technik und Medizin, und (b) Nutzfläche pro Student, ebenfalls differenziert nach diesen vier Hauptbereichen (vgl. Hosia 1988 und Jäppinen 1987).

In dem Beschuß des Staatsrates zur Entwicklung des Hochschulwesens in den Jahren 1988-1991 wurden den Hochschulen zusätzliche Finanzmittel unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt, daß diese „überwiegend zur Verbesserung der Bedingungen für die Forschung und die Forscherausbildung verwendet werden und daß die Tätigkeit der Hochschulen und ihre Effizienz verbessert werden“. Neben einer Verkürzung der tatsächlichen durchschnittlichen Studiendauer von gegenwärtig 8-10 Jahre auf 4-5 Jahre und einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen beim Einsatz von Geräten für die Forschung verlangte der Staatsrat,

- daß sämtliche Hochschulen ein standardisiertes Evaluierungs-System entwickeln, um vergleichbare Informationen über die Kosten und Ergebnisse in Forschung und Lehre zu liefern,
- daß die Hochschulen in regelmäßigen Abständen Tätigkeitsberichte erstatten, die vergleichend in dem alle vier Jahre von der Regierung zu

- verabschiedenden Hochschulentwicklungsplan ihren Niederschlag finden, und
- daß bei der (Neu-)Verteilung von Finanzmitteln die bisher erzielten Ergebnisse in Forschung und Lehre entsprechend zu berücksichtigen seien.

Die Ergebnisse der Forschungsaktivitäten sollen sowohl auf der Ebene der Hochschulen und ihrer Fachbereiche/Fakultäten als auch auf der nationalen Ebene in jedem Wissenschafts- und Lehrgebiet vergleichend evaluiert werden. Die von der Finnischen Akademie bereits begonnenen Evaluierungen von einzelnen Forschungsgebieten sollen fortgesetzt und auf jährlich acht Bereiche erhöht werden. Diese Evaluierungen, die bisher durch ausländische Experten erfolgen („peer reviews“), sollen durch bibliometrische Untersuchungen ergänzt werden. Dabei wurde zugleich betont, die existierenden Evaluierungs-Methoden zu überprüfen und entsprechend den speziellen Planungs- und Organisationsbedingungen in Finnland weiterzuentwickeln.

Mit der Erstellung einer nationalen Datenbank, die sich im Erziehungsministerium befindet und Informationen sowohl auf der Ebene der Fachbereiche als auch der Hochschulen speichert, wurde Anfang 1986 begonnen. Das Erziehungsministerium beabsichtigt, den mittelfristigen Finanzplan für den Hochschulbereich auf der Grundlage eines entsprechenden Leistungs-Kennzahlen-Systems zu erstellen, wobei Kennzahlen sowohl für die Forschung als auch für Lehre berücksichtigt werden sollen.

In *Frankreich* wurde 1985 ein Nationales Evaluierungs-Komitee für den Hochschulbereich gegründet. Das Komitee, das aus fünfzehn, vom französischen Präsidenten ernannten Mitgliedern besteht (darunter neun Vertreter der „scientific community“), wird von Laurent Schwartz, Mitglied der Akademie der Wissenschaften, als eine ständige Einrichtung geleitet. Seine Mitglieder sollen mit der Hälfte ihrer Arbeitszeit dem Komitee zur Verfügung stehen. Das Nationale Evaluierungs-Komitee versteht sich als Bindeglied zwischen den Hochschuleinrichtungen und den Instanzen der staatlichen Hochschuladministration, gewissermaßen als „Puffer“-Institution für Evaluierungszwecke auf drei unterschiedlichen Entscheidungsebenen:

- (a) für die staatlichen Entscheidungsträger mit dem Ziel, Evaluierung mit Anreiz-Systemen und Qualitätsansprüchen zu verbinden;
- (b) für die Hochschuleinrichtungen, um interne Evaluierungsverfahren zu ermöglichen, damit deren Stärken und Schwächen identifiziert und Reform-Maßnahmen eingeleitet werden können; und
- (c) für die Öffentlichkeit, um vor allem für die Studierenden den Rang einzelner Hochschuleinrichtungen untereinander in bezug auf Lehre und Forschung und differenziert nach Studienfächern zu evaluieren (Staropoli 1987, S. 127-128).

Das Komitee hat zunächst einen pragmatischen Evaluierungsansatz gewählt: einerseits Sammlung und Auswertung von statistischen Informationen auf der

6 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 181/II

nationalen Ebene zum Zwecke der Ermittlung von Leistungs-Kennzahlen. Staropoli, der Generalsekretär des Komitees, stellte 1987 fest, daß der gegenwärtige Informationsstand in bezug auf die gegenseitige Konsistenz, Vollständigkeit und Verlässlichkeit der Daten über die Hochschulen äußerst schwierig und noch unbefriedigend sei. Daher werden Experten-Gruppen die Qualität von Forschung und Lehre vor Ort evaluieren, wobei die meisten Experten Universitätsprofessoren und Forschungsdirektoren aus dem In- und Ausland sind; aber auch Vertreter der Industrie nehmen daran teil.

Das Komitee soll Stellungnahmen über die Funktionstüchtigkeit des Gesamtsystems und der „Komponenten“ von Einzeluniversitäten (Fachbereiche, Institute etc.) abgeben, nicht jedoch über Einzelpersonen oder einzelne Studien-Angebote. Nach Konsultationen und mit Zustimmung des jeweiligen Universitätspräsidenten und der Hauptorgane der Universität wird das Komitee zwei bis drei Experten mit der Prüfung der einzelnen „Komponenten“ beauftragen; in der bisherigen Praxis waren zwischen 15 und 30 Experten an der Evaluierung einzelner Hochschulen beteiligt.

Im Mai 1988 stellte das Komitee erstmals eine „Evaluierungs-Methodologie“ öffentlich zur Diskussion, die Kriterien und Kennzahlen zur Evaluierung von Hochschuleinrichtungen enthält.

In *Großbritannien* beschloß die Regierung 1985 in ihrer mittelfristigen Finanzplanung für den Zeitraum 1986-1990 weitere Kürzungen für die Grundausstattung der Universitäten in Höhe von real 10 Prozent. Zugleich forderte sie eine Umverteilung der Finanzmittel zugunsten der Natur- und Ingenieurwissenschaften. Dem University Grants Committee (UGC) blieb damals nichts anderes übrig, als innerhalb kurzer Zeit eher pragmatisch orientierte, erste Ansätze zu einem Kennzahlen-System zu entwickeln und zum Zwecke der Umverteilung der Finanzmittel einzusetzen; zugleich wurde den Universitäten empfohlen, Kennzahlen für interne Evaluierungszwecke zu entwickeln und anzuwenden; kurzfristig wurden alle Universitäten aufgefordert, für den Zeitraum 1986-1990 ihre Planungen unter Berücksichtigung sowohl der bisherigen Entwicklungen seit 1980 als auch der vorgesehenen Kürzung von jährlich zwei Prozent Entwicklungspläne vorzulegen. Diese „Selbststudien“ sollten inhaltliche Angaben über die allgemeinen Zielsetzungen für einen fünfjährigen Planungszeitraum, über die Forschungsaktivitäten für die Universität insgesamt und die Fächergruppen sowie Vorausschätzungen zur Entwicklung der Studentenzahlen, differenziert nach Fächergruppen, und zum Finanzbedarf bis Mitte 1990 enthalten. Zugleich mußten die Universitäten statistische Informationen für die einzelnen Fächer (Zahl der Studenten, der Doktoranden, Umfang der Drittmittel, Publikationen, Ausgaben) beifügen.

Diese Angaben dienten einerseits als Grundlage für ein neues Verfahren der Verteilung der Finanzmittel durch das UGC, andererseits für die Erstellung einer offiziellen Rangliste der Universitäten nach ihren Forschungsleistungen in bestimmten Fächergruppen. „Das UGC hat dann durch seine Ausschüsse in

enger Kooperation mit den Research Councils die Forschungsleistungen jedes Faches bewertet. Vergeben wurden vier Noten: ausgezeichnet, überdurchschnittlich, durchschnittlich, unterdurchschnittlich. Die Ergebnisse wurden den Universitäten mitgeteilt und veröffentlicht“ (Timer Higher Education Supplement, 30. 5. 86, S. 4-5). Damit gab es erstmals eine offizielle Rangliste der Forschungsleistungen von 37 „Fächergruppen“. Daß eine dem klassischen „Markt-Modell“ entsprechende Entscheidungsregel bei der Verteilung der Finanzmittel angewandt wurde, zeigte sich darin, daß das UGC bei einer im Herbst 1986 erfolgten staatlichen Sonderfinanzierung für Großgeräte nur Universitäten mit Departments in den Natur- und Ingenieurwissenschaften berücksichtigte, welche die Note „ausgezeichnet“ erhalten hatten.

Parallel hierzu und langfristig-systematisch orientiert hat eine Arbeitsgruppe Mitte 1986 eine erste Verlautbarung über den ständigen Einsatz von Leistungs-Kennzahlen im Hochschulbereich veröffentlicht (vgl. CVCP 1986). Darin wurden zunächst für die Bereiche Lehre und Forschung 24 Kennzahlen aufgeführt, differenziert nach zeitlichem Einsatz (1986/87, mittel-, langfristig) und nach Entscheidungsebenen (Department, Cost Centre, Institution). Die Arbeitsgruppe hat jede Kennzahl unter folgenden Aspekten diskutiert: (a) eindeutige Definition, um valide intra- und inter-institutionelle Vergleiche anstellen zu können; (b) Konzentration auf diejenigen Kennzahlen mit der höheren Relevanz für Vergleiche („applicability“); (c) Zweckmäßigkeit der Kennzahl für Entscheidungsträger auf der universitären und nationalen Ebene; (d) Vorsichtsmaßnahmen, die bei der Interpretation und praktischen Verwendung zu berücksichtigen sind; sowie (e) Maßnahmen, die notwendig sind, bevor die Kennzahl eingesetzt werden kann.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß die fünf zur Forschungsproduktivität genannten Kennzahlen (1. Analyse von Veröffentlichungen / Patenten / Vereinbarungen / Urheberrechten; 2. Zitationsanalyse; 3. Beurteilung durch Fachkollegen; 4. Schriftleitung von Zeitschriften / Funktionsträger in wissenschaftlichen Körperschaften; 5. Mitgliedschaft in Forschungsräten) erst langfristig operationalisiert werden sollen, wenn ein entsprechender Datenbestand erstellt worden ist. Alle fünf Kennzahlen sollen auf der Fachbereichs-Ebene für Evaluierungszwecke herangezogen werden; die fünfte Kennzahl soll auch auf der Universitäts-Ebene eingesetzt werden.

In der Aufzählung fehlten direkte Leistungs-Kennzahlen für den Lehrbereich. Die Arbeitsgruppe war sich dieser Tatsache bewußt und hielt ein „System zur individuellen Bewertung der Lehre in allen Hochschulen“ für notwendig; sie schlug vor, daß das CVCP hierfür die Richtlinien für ein einheitliches Gesamtsystem erläßt, wobei die Arbeitsgruppe betonte, daß studentische Evaluierungen der Inhalte und Präsentation von Lehrveranstaltungen ebenfalls zu berücksichtigen seien.

Anfang der 80er Jahre verkündete die Regierung der *Niederlande* eine Reihe von Reformmaßnahmen und entwickelte für die Hochschulforschung einen

6*

neuen Finanzierungsmechanismus („conditional financing“). Größten Wert legte die Regierung darauf, qua „negativer Anreiz-Steuerung“ eine „Rasenmäher“-Strategie der Universitäten zu verhindern. Der ökonomische Hebel drastischer realer Haushaltsskürzungen wurde daher zugleich zu einer Änderung bestehender universitärer Strukturen eingesetzt. Die anstehenden Haushalts-Umverteilungen sollen in einem, mit einem Leistungs-Kennzahlen-System kombinierten „kooperativen Planungsmodell“ realisiert werden, das einen „Dialog“ zwischen Regierung und Universitäten erlaubt (vgl. Mertens et al. 1988).

Im Kontext des neuen Finanzierungsmechanismus müssen seit Anfang 1983 die Universitäten zwei entscheidende Bedingungen erfüllen:

- (1) Die Projekt-Vorschläge müssen zunächst einen universitäts-externen Gutachter-Prozeß durchlaufen, wobei die Universität Gutachter vorschlagen darf. Diese externe Begutachtung muß einerseits den wissenschaftlichen Stellenwert nachweisen und, soweit möglich, andererseits auch die gesellschaftspolitische Bedeutung aufzeigen.
- (2) Falls ein Abkommen über höchstens fünf Jahre zustandekommt, muß die Finanzierung des Forschungsprogramms für diesen Zeitraum durch die Universität auch im Innenverhältnis abgesichert sein.

Der Finanzierungsmechanismus, der faktisch auf eine schrittweise Reorganisation der universitären Forschungsaktivitäten hinausläuft, führt zu folgenden Konsequenzen: Einerseits muß auf der (inter-)nationalen Ebene für jede Forschungsdisziplin eine Bestandsaufnahme erfolgen, die als Grundlage für die Evaluierung einzelner Forschungs-Projekte dient. Andererseits ist eine Verlängerung der Projektdauer nur dann möglich, wenn die bisher ausgewiesenen Forschungsergebnisse ebenfalls einer externen Begutachtung unterworfen werden.

Die Zielrichtung der Regierung ist deutlich vorgegeben: Schrittweise Reduzierung der über Globalhaushalte den Universitäten zugewiesenen Forschungsanteile einerseits, Gesamtplanung der universitären Forschungsaktivitäten in einem wettbewerbsorientierten System zwischen den Universitäten untereinander durch den Mechanismus des „conditional financing“ andererseits.

Für den Bereich der Lehre verkündete die niederländische Regierung die Aufgabe des zentralen Steuerungsmechanismus des Hochschulwesens zugunsten eines Selbstregulierungssystems, wobei der Qualitätskontrolle der Lehre eine entscheidende Funktion zukommt (vgl. Maassen 1987). Im Mittelpunkt stehen interne und externe Evaluierungsprozesse der Hochschuleinrichtungen, wobei erstmals auch die Universitäten von einem (externen) Inspektoratssystem überwacht werden. Damit zielt die Regierung darauf ab, auch für den Bereich der Lehre ein System von Leistungs-Kennzahlen zu entwickeln und einzusetzen, das den inter-institutionellen Vergleich im Zeitablauf zum Zwecke der Neu- bzw. Umverteilung von Ressourcen erlaubt.

Es wurde beschlossen, daß sämtliche Hochschuleinrichtungen externe Hochschulberichte zur Situation in der Lehre in regelmäßigen Abständen veröffentlichen, die auf internen Fakultätsberichten beruhen und veranschaulichen, wie die Qualität der Lehre evaluiert wird. Die Fakultätsberichte sind als Grundlage für den „Dialog“ sowohl innerhalb der einzelnen Fakultäten als auch zwischen Fakultäten und Zentralregierung gedacht. Sie sollen auch die Informationsbasis für die neu vorgesehenen Begehung durch „Besuchs-Ausschüsse“ liefern.

Die hier kurz vorgestellten Reformmaßnahmen in Finnland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden weisen darauf hin, daß seit Anfang der 80er Jahre die nationalen Universitätssysteme in westeuropäischen OECD-Staaten erheblichen Strukturveränderungen unterworfen sind, wobei über den „ökonomischen Hebel“ von Haushaltskürzungen zunächst die Forschungspotentiale einem verstärkten Wettbewerb im intra- und inter-universitären Rahmen ausgesetzt werden. Im Vordergrund steht dabei die Evaluierung von Forschungsleistungen, wofür entsprechende Kennzahlen-Systeme entwickelt werden. Aber auch die Lehrleistungen sollen über standardisierte Kennzahlen vergleichend bewertet werden, obwohl zur Zeit in diesem Bereich noch staatliche Globalzuweisungen üblich sind.

Diese Reform-Maßnahmen befinden sich zur Zeit noch in sämtlichen Staaten in einem Entwicklungsprozeß, so daß eine abschließende Bewertung nicht vorgenommen werden kann.

2. Methodische und politische Probleme bei der Entwicklung und Anwendung von Kennzahlen-Systemen

Es existiert bereits eine umfangreiche Literatur über unterschiedliche Begriffsbestimmungen und Systematisierungen von Leistungs-Kennzahlen. Besonders intensiv wurde die Diskussion in der betrieblichen Unternehmensforschung geführt. Es ist offensichtlich, daß es sich angesichts der „Multifunktionalität“ und des damit verbundenen „organisierten Chaos“ der Hochschule einerseits und ihrer haushaltrechtlichen Einordnung in staatliche Finanzierungs- und Budgetierungsprozesse andererseits verbietet, diese Erkenntnis analog und unreflektiert auf diese „Produktionsorganisation besonderer Art“ zu übertragen. Dies bedeutet jedoch nicht, mit der Erprobung oder mit dem Einsatz von Kennzahlen im Hochschulbereich solange zu warten, bis ein „ideales“ Klassifikationsschema von Leistungs-Kennzahlen für den Hochschulbereich gefunden worden ist. Auch läßt sich der Autonomie-Anspruch der Hochschulen nicht mehr aufrechterhalten, wonach deren Leistungen nicht berechenbar seien und daher jeder Versuch, Leistungen quantitativ und qualitativ zu messen, abgelehnt werden müsse. Im Zusammenhang mit der Gründung des Nationalen Evaluierungs-Komitees in Frankreich hieß es in diesem Zusammenhang (Staropoli 1987, S. 127f.):

— die Unabhängigkeit der Hochschulen bedeutet auch Verantwortung; Evaluierung ist die notwendige „andere Seite“ dieser Verantwortung;

- die Bürger haben Anspruch darauf, den „Wert“ der Leistungen ihrer Hochschulinstitutionen, deren Stärken und Schwächen zu kennen.

Die entscheidende Frage lautet daher nicht, ob Kennzahlen zur Messung und Beurteilung von Leistungen der Hochschulen eingeführt werden sollen oder nicht, sondern vielmehr, wie welche Leistungs-Kennzahlen zu ermitteln und zu beurteilen sind. Dies kann nur auf dem Wege der „trial and error“, durch ein versuchsweises Erproben, durch den Austausch von Erfahrungen zwischen den Hochschulen unter Einbeziehung von Hochschulforschern und — schließlich — durch einen „kooperativen Dialog“ zwischen staatlich-administrativen Stellen und den Hochschulen erfolgen.

Die Westdeutsche Rektoren-Konferenz (1986a) hat einen ersten Katalog von Forderungen aufgestellt, in dem auf die Gefahr einer durch Kennzahlen erfolgenden Informationsreduktion hingewiesen wird, nämlich auf die „Magik der Zahl“, die — vor allem in politischen Entscheidungsprozessen — häufig zu einer Desinformation führen kann: „Die in Kennzahlen bzw. Indikatoren zum Ausdruck kommende quantifizierende Leistungsmessung und Leistungsbe trachtung muß eingebettet sein in eine qualifizierende Beschreibung und Würdigung, die die individuellen Besonderheiten des Einzelfalles und die Unterschiede von Vergleichsobjekten erläutern“ (Westdeutsche Rektoren-Konferenz 1986a, S. 3).

Weiterhin wurde gefordert, daß

- nicht einzelne Kennzahlen, sondern Kennzahlen-Systeme, die umfassend, eindeutig und zuverlässig sind, herangezogen werden;
- bei der Datenerhebung und den Erhebungsmethoden mit der gebührenden Sorgfalt vorgegangen wird, welche eine Überprüfbarkeit ermöglichen;
- die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, in denen höchst unterschiedliche Hochschulinstitutionen tätig sind, bei vergleichenden Klassifizierungen gebührend berücksichtigt werden;
- Aggregationen, etwa bei Ranglisten von Fachbereichen durch eine Addition von einzelnen Kennzahlen, grundsätzlich vermieden werden sollten, solange die Interdependenzen von solchen Einzelkennzahlen nicht methodisch und empirisch geklärt sind.

Auch in Großbritannien, wo sich der politische Druck auf die Hochschulen besonders stark auswirkte, wurden ähnliche Vorbehalte angemeldet. Die gemeinsame Arbeitsgruppe von CVCP und UGC definierte Leistungskennzahlen als „gewöhnlich quantifizierte Aussagen über die eingesetzten Ressourcen und die erreichten Ergebnisse“ (CVCP 1986, S. 2). Nach Ansicht der Autoren sollten sich Leistungskennzahlen zweckmäßigerweise u. a.

- auf festgelegte Ziele der Organisation beziehen;
- spezifisch, quantifizierbar und standardisierbar sein;
- frei von systematischen Verzerrungen sein;
- einfach definiert und geeignet sein, um „als Signale und Wegweiser“ zu dienen (CVCP 1986, S. 2).

Leistungskennzahlen wurden von der Arbeitsgruppe nach Input, Prozeß und Output unterteilt (CVCP 1986, S. 3):

- Input-Kennzahlen beziehen sich auf die personellen und finanziellen Ressourcen, die von den Hochschulen genutzt werden;
- Prozeß-Kennzahlen beziehen sich auf Nutzung dieser Ressourcen, während
- Output-Kennzahlen sich auf die Ergebnisse, d. h. Produkte der Hochschulen (z. B. Absolventen, Veröffentlichungen) beziehen.

Dabei wurde betont, daß Kennzahlen im allgemeinen keine direkten Messungen von Inputs, Prozessen und Outputs liefern, aber wichtige Informationen darüber geben, d. h. die Funktion von „Näherungsvariablen“ erfüllen. Daraus ergebe sich als Aufgabe, die Grenzen im Einsatz von Kennzahlen rechtzeitig zu erkennen, d. h. nicht der „Magik der Zahl“ zu verfallen, sondern die ermittelten Kennzahlen-Werte zu interpretieren: „Die Nutzung von Leistungskennzahlen kann gutes menschliches Urteil unterstützen, es aber nicht ersetzen. Zahlen können nie und nimmer ‚für sich selbst sprechen‘“ (CVCP 1986, S. 4).

3. Kennzahlen-Vergleiche in der hochschulpolitischen Diskussion

Als Ende 1985 ein „statistisches Porträt“ über die Freie Universität Berlin (FU) erschien, wollte die Arbeitsgruppe des Forschungsprojektschwerpunktes „Ökonomie der Hochschule“ im Sinne der Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem (Wissenschaftsrat 1985) den Entscheidungsgremien der FU Anregungen für eine regelmäßige Selbstdarstellung geben (Hüfner / Hummel / Rau 1985).

In zehn Kapiteln wurde die Entwicklung der Studenten- und Studienanfänger-Zahlen, differenziert nach Geschlecht, nach deutschen und ausländischen Studierenden, nach Fachbereichen, nach regionaler Herkunft, des Personals und des Haushalts sowie ausgewählte Fragestellungen, wie u. a. Frauen an der FU, Gelände-, Flächen- und Raumbestand, elektronische Datenverarbeitung, Bibliotheken, Prüfungswesen und Absolventen, behandelt. In zwei weiteren Kapiteln über „Ausgewählte Kennzahlen“ und „Die Freie Universität im Leistungsvergleich“ wurde auf Möglichkeiten der Operationalisierung von Bestandsgrößen, die für interuniversitäre Vergleiche herangezogen werden können, verwiesen bzw. die Rangplätze der Universität und/oder einzelner Fachbereiche dokumentiert, die für diese in Untersuchungen zur Reputation und Forschungsproduktivität ermittelt wurden.

Neben den quantitativen Entwicklungen wurden auch Zustandsbeschreibungen und Problemlagen präsentiert. So wurde u. a. empfohlen:

- Auswertung der vorhandenen individual-statistischen Studentendaten für die Analyse charakteristischer Merkmale von Studierenden der FU;
- Ermittlung der Ursachen der „Wanderungsgewinne“ der FU in einigen Disziplinen und der Merkmale von „Langzeitstudenten“;

- Analyse der unausgewogenen Nachfragestruktur nach Studienplätzen der FU;
- Entwicklung neuer Formen der Studienberatung, deren Intensivierung und Individualisierung;
- Ermittlung fachspezifischer Altersstrukturen des wissenschaftlichen Personals für Planungszwecke;
- Erhöhung der Transparenz des Haushalts der FU;
- Förderung der Identifikation der Hochschulangehörigen mit der FU durch Verbesserung der Attraktivität des „Campus“ und der Universitätseinrichtungen; sowie
- Durchführung von Verbleibstudien und Absolventenuntersuchungen.

In der Annahme, daß innerhalb der Universität ein großes Interesse an Offenheit und Transparenz und ein Bedarf an erweiterter Kooperation und Kommunikation besteht und daß die Reflektion über den Zustand und die Zukunft der Universität eine allgemein anerkannte Notwendigkeit sei, glaubten die Autoren, daß eine lebhafte hochschulöffentliche Diskussion mit dieser Veröffentlichung in Gang gesetzt wird. Diese Erwartungen wurden enttäuscht. Den Autoren ist nicht bekannt, ob, wo und wie ihre Studie weiter verarbeitet wurde.

In einer weiteren Studie (Hüfner 1988) ging es im Rahmen eines OECD/WRK-Projektes darum zu erfahren, welche Kennzahlen an den Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland Anwendung finden. In einem zweiten Schritt sollten diese systematisiert und international vergleichend analysiert werden (zu den Ergebnissen vgl. auch Cuenin 1987).

Von den angeschriebenen 65 wissenschaftlichen Hochschulen reagierten trotz zweimaliger Erinnerung 21 Hochschulen überhaupt nicht, obwohl der Fragebogen von der WRK mit einem Anschreiben des zuständigen Vize-Präsidenten verschickt wurde. Zwanzig wissenschaftliche Hochschulen meldeten, daß sie keine Kennzahlen verwenden oder deren Einsatz aus inhaltlichen Gründen ablehnen würden. Daher konnten lediglich 23 ausgewählte Fragebögen ausgewertet werden.

Der geringe Rücklauf überrascht auch insofern, als es lediglich darum ging, Informationen über Kennzahlen-Arten, nicht jedoch über Kennzahlen-Werte zu erhalten. Es wurde z. B. gefragt, ob Kennzahlen zur Ermittlung von Studienabbrüchen verwendet werden, nicht jedoch nach statistisch-empirischen Ergebnissen, die gegebenenfalls einen nationalen und/oder internationalen Vergleich über die Höhe des vorzeitigen Studienabbruchs insgesamt und/oder differenziert nach Fächern erlauben würde.

Bei der Auswertung des vorliegenden Materials fiel besonders auf, daß der Einsatz sogenannter Funktionskennzahlen, d. h. Kennzahlen, die Aspekte der operativen Abläufe in einer Hochschule beschreiben, bei weitem überwog (über 83 Prozent der Nennungen). Da es sich dabei jedoch zu einem großen Teil um

staatlich vorgegebene (Norm-)Kennzahlen handelt, kann davon ausgegangen werden, daß sie von sämtlichen Hochschulen erhoben werden (müssen). Externe Leistungskennzahlen wurden — im Unterschied zu den Hochschulen in anderen OECD-Staaten — überhaupt nicht und Forschungskennzahlen selten genannt (4,4 Prozent der Nennungen).

Im internationalen Vergleich wurde deutlich, daß an den deutschen Hochschulen Informationen, die für einen institutionalisierten Wettbewerb und eine stärkere „Markt-Orientierung“ von Bedeutung sind, sehr selten oder gar nicht gesammelt und mit Hilfe von Leistungs-Kennzahlen ausgewertet werden. So wurden z. B. weder Kennzahlen im Zusammenhang mit den Arbeitsmarkt-Perspektiven von Hochschulabsolventen noch Kennzahlen über die Bewertung der Qualität der Lehre gemeldet.

In einer dritten Studie wurden u. a. Veröffentlichungen in Fachzeitschriften, Monographien, Beiträge in Sammelbänden, Zitierungen, Drittmittel, Zahl der Dissertationen und Habilitationen als Kennzahlen für die Forschungsproduktivität an den wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1970 und 1984 ausgewertet (Hüfner/Hummel/Rau 1987). Auch mit dieser Studie sollten erste Anregungen gegeben werden, um Kriterien zur Beurteilung von Forschungsproduktivität zu identifizieren und zu evaluieren.

Auf die große Zahl von Einzelstudien zur Messung und Gewichtung von Lehr- und vor allem Forschungsproduktivität von Fachbereichen bzw. Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, die seit den 70er und insbesondere in den 80er Jahren erschienen ist, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Dabei wurde eine Vielzahl von „Näherungsvariablen“ als Produktivitäts-Maße eingesetzt. Obwohl angesichts der hochschulpolitischen Brisanz der direkte und indirekte Widerstand von verschiedenen Interessengruppen eher größer geworden ist, wird auch in den 90er Jahren mit weiteren Studien dieser Art zu rechnen sein.

IV. Zusammenfassung

Kennzahlen-Systeme für Leistungsmessung und -bewertung im Hochschulwesen — egal, ob für interne Zwecke von den einzelnen Hochschulen selbst entwickelt oder ob von außen administrativ verordnet; egal, ob für intra- und/oder interuniversitäre Zwecke entwickelt und verwendet — sind mit erheblichen statistisch-methodischen und normativ-politischen Problemen verbunden. Bereits die Frage, welche Daten bzw. Datenverknüpfungen als Kennzahlen definiert werden sollen, führt zu Kontroversen. Datenerhebungen, die über die statistische Routine-Arbeit hinausgehen, implizieren selbst bei intra-universitärer Anwendung methodische Probleme der Vergleichbarkeit, wenn es um unterschiedliche Organisationsstrukturen und spezifische Forschungs- und Ausbildungsschwerpunkte geht. Diese Probleme multiplizieren

sich bei inter-universitären Vergleichen in der Bundesrepublik Deutschlands, wenn länderspezifische Haushalts- und Universitätsgesetze sowie unterschiedliche Datenerfassungsverfahren und Informationsgrundlagen mitzuberücksichtigen sind.

Vor diesem Hintergrund betonte die Westdeutsche Rektorenkonferenz, daß hinreichende Kriterien zur Leistungsmessung und -bewertung noch fehlen und grundsätzliche Zweifel vorhanden sind, ob dies überhaupt möglich sei: „Eine stärkere Transparenz bei der Darstellung der Leistungen der Hochschulen in Forschung und Lehre ist wünschenswert, auch unter Anwendung von Kennzahlen und Indikatoren. Eine qualifizierte Messung der Leistungsqualität erscheint jedoch nur ausnahmsweise möglich und sinnvoll. (Westdeutsche Rektorenkonferenz 1986a, S. 2).

In der wissenschaftlich-methodischen Beschäftigung wird jedoch grundsätzlich davon ausgegangen, daß die bisher entwickelten Kennzahlen-Systeme auf der Grundlage des bisher verfügbaren empirisch-statistischen Materials durchaus sinnvolle Aussagen zur — recht unterschiedlichen — Leistungsqualität von Hochschulen in Forschung und Lehre machen können. Weitere Fortschritte sind durch die Verbesserung einerseits des wissenschaftlich-methodischen Instrumentariums, andererseits der empirisch-statistischen Grundlagen zu erwarten.

Auch auf der politisch-administrativen Ebene der Hochschulen sind Fortschritte zu erwarten, wenn ein Konsens über standardisierte Kennzahlen-Systeme erzielt worden ist. Dies setzt jedoch unter anderem voraus, daß die Fiktion aufgegeben wird, es ließe sich angesichts der Komplexität und Interdependenzen von Faktoren, welche die Universitäten sowohl als Erziehungs- als auch als Wissenschaftssystem im Innen- und Außenverhältnis beeinflussen, eine Trennung über die Einsatz-Möglichkeiten von Leistungs-Kennzahlen für intern orientierte Management- und Allokations-Zwecke einerseits und für extern orientierte, outputbezogene Leistungsvergleiche und Maßnahmen der Ressourcen-Sicherung andererseits vornehmen.

Eine grundsätzliche, hochschulpolitisch motivierte Ablehnung der Entwicklung und Anwendung bzw. Erhebung und Auswertung von inter- und intra-universitären Leistungs-Kennzahlen in der Bundesrepublik Deutschland erscheint heute unrealistischer denn je.

Im Gegenteil, eine intensive wissenschaftlich-methodische und empirisch-statistische Diskussion sowie Beschäftigung mit den hochschulpolitischen Verwendungszusammenhängen und impliziten Entscheidungsregeln im Kontext unterschiedlicher institutioneller und finanzieller Rahmenbedingungen hat erst seit Mitte der 80er Jahre begonnen.

Ob jedoch das entwickelte Instrumentarium zu hochschulpolitischen Konsequenzen führt, ob eine erhöhte Transparenz zu einem institutionalisierten Wettbewerb an und zwischen Hochschulen führt, ob es zu Hochschulreform-

maßnahmen kommt, wie es bereits Ergebnisse des Einsatzes von Leistungs-Kennzahlen im Hochschulbereich implizieren, ist und bleibt ein Problem, das auf der hochschulpolitischen Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zu lösen ist.

Literaturverzeichnis

- Cuenin, Serge (1987): The Use of Performance Indicators in Universities: An International Survey. In: International Journal of Institutional Management in Higher Education 11/2: 117-139.*
- CVCP (1986): Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom: Performance Indicators in Universities. A first statement by a joint CVCP/UGC working group. Hektographiert, 21. (Eine deutsche Übersetzung hat die WRK in hektographierter Form erstellt).*
- Hosia, Matti (1988): Zur Verwendung von Kennzahlen in der hochschulpolitischen Planung in Finnland. In: Hummel, Thomas R. (Hrsg.): Leistungsorientierte Kennzahlen im Spannungsfeld von Hochschulen und Staat. Frankfurt/Main: Lang, 191-200 (Ökonomische Theorie der Hochschule, Band 1).*
- Hüfner, Klaus (1987): Differentiation and Competition in Higher Education: Recent Trends in the Federal Republic of Germany. In: European Journal of Education 22/2: 133-143.*
- (1988): Kennzahlen-Systeme zur Hochschulplanung. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Bonn: WRK, 161.
- Hüfner, Klaus, Hummel, Thomas, Rau, Einhard (1985): Die Freie Universität Berlin: Ein statistisches Porträt. Berlin: Freie Universität Berlin, Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung, 194 (Forschungsprojektschwerpunkt „Ökonomische Theorie der Hochschule“, Heft 4).*
- (1987): Forschungsproduktivität in den Wirtschaftswissenschaften. Eine Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Fachbereiche in der Bundesrepublik Deutschland 1970-1984. Frankfurt/New York: Campus, 252 (Campus Forschung, Band 535).
- Jäppinen, Arvo (1987): The Current Situation regarding the Development and Use of Performance Indicators in Finland. In: International Journal of Institutional Management in Higher Education 11/2: 163-170.*
- Maassen, P. A. M. (1987): Quality Control in Dutch Higher Education: Internal versus External Evaluation. In: European Journal of Education 22/2: 161-170.*
- Mertens, F. J. H., Brouwer, R., Bormans, R. (1988): Die Rolle von Leistungskennzahlen bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen Regierungen und Erziehungsinstitutionen — Das Beispiel der Niederlande. In: Hummel, Thomas R. (Hrsg.): Leistungsorientierte Kennzahlen im Spannungsfeld von Hochschulen und Staat. Frankfurt/Main: Lang, 161-190 (Ökonomische Theorie der Hochschule, Band 1).*
- Staropoli, André (1987): The Comité National d'Evaluation: Preliminary Results of a French Experiment. In: European Journal of Education 22/2: 123-131.*

Westdeutsche Rektorenkonferenz (1986): Zum „Wettbewerb im Hochschulbereich“. Stellungnahme des 148. Plenums der Westdeutschen Rektorenkonferenz. Bonn: WRK, 8.

Westdeutsche Rektorenkonferenz (1986a): Zur Beurteilung und Entwicklung der Ansätze der Leistungsbewertung und -bemessung von Hochschulen. Stellungnahme des 149. Plenums der Westdeutschen Rektorenkonferenz. Bonn: WRK, 5 und 3.

Wissenschaftsrat (1979): Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen. Köln: Wissenschaftsrat, 64.

Wissenschaftsrat (1985): Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. Köln: Wissenschaftsrat, 50.

Wissenschaftsrat (1988): Empfehlungen zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren. Köln: Wissenschaftsrat, 460.

Neuorientierung der Studienförderung: Studienfinanzierung in den Niederlanden und Ausbildungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Theodor Dams*, Freiburg i. Br.*

1. Vorbemerkung und Zielsetzung

Das International Institute for Educational Planning — eine Einrichtung der UNESCO, Paris — hatte Anfang September 1989 zu einem Workshop eingeladen; es sollten neuere Entwicklungen der Ausbildungsförderung von Studierenden und der Einsatz von Bildungskrediten in westlichen Industrieländern erörtert werden. Dabei war erstaunlich, daß in fast allen Staaten der westlichen Welt um eine Neuorientierung der Ausbildungsförderung für Studierende „gerungen“ wurde, allerdings mit unterschiedlichen Ansatzpunkten (Woodhall, 1989). Es geht auch dort um eine — subjektive — Interpretation von „Gerechtigkeit“ und der daraus jeweils folgenden Aufteilung der Kosten des Studiums zwischen Gesellschaft (Steuerzahler) — Elternhaus — Studierenden. Dabei sind viele Einzelfragen in die Beurteilung und Berechnung einzubeziehen: Wie werden die Studiengelder der Hochschulen behandelt; gibt es eine generelle Studienförderung oder nur eine solche in Anlehnung an die wirtschaftliche Leistungskraft des Elternhauses; wie ist das Verhältnis von Zuschuß und Darlehen; gibt es eigenständig verwaltete oder im Staatshaushalt ausgewiesene Finanzmittel u.a. m. — Entscheidend ist jedoch folgender Sachverhalt: In fast allen westeuropäischen Ländern gehört die Ausbildungsförderung von Studierenden aus Familien mit unteren und mittleren Einkommen zum Bestandteil der Sozial- und Bildungspolitik. Ein Vergleich der Einzelsysteme ist außerordentlich schwierig, weil die „Ausbildungsförderung in unterschiedliche Bildungs- und Sozialsysteme eingebettet ist“ (BMBW, 1985). Ein entscheidender Ansatzpunkt ist die „Entlastung der Familien von finanziellen Bürden der Ausbildung“, sofern sie nicht für eine volle Finanzierung des Studiums ihrer Kinder in der Lage sind.

Bei den Reformen der Ausbildungsförderung haben die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland besondere Aktivitäten im politischen Entscheidungsprozeß entfaltet, jedoch mit einer unterschiedlichen Orientierung:

* Überarbeitete und ergänzte Fassung eines Manuskriptes, das im September 1988 vorgelegt wurde. Der Verfasser ist H. P. van Weeren und A. A. J. Spee, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer / Niederlande für die Überlassung des Materials zu besonderem Dank verpflichtet.

- (1) In den Niederlanden wurde mit Wirkung vom 1. Oktober 1986 nicht nur erstmalig eine gesetzliche Grundlage der Studienfinanzierung geschaffen, sondern es wurde eine umfassende *Reform des Systems* vorgenommen (Ministerie van Onderwijs, 1987. — Backx D. und Backx, H., 1987). Sie ist jedoch noch nicht zum Abschluß gekommen; die starken finanziellen Belastungen des öffentlichen Haushalts haben seit 1989 verstärkt zu Überlegungen geführt, unter Vernachlässigung der sozialen Komponente eine „Privatisierung der Studiendarlehen“ anzustreben. Entsprechende Gesetzesvorschläge werden im Laufe des Jahres 1990 erwartet.
- (2) In der Bundesrepublik Deutschland wurde am 28. März 1990 das 12. BAföG-Änderungsgesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Hier handelt es sich um eine *Reform innerhalb des Systems*; d. h. der Charakter der Bundesausbildungsförderung wurde als Sozialgesetz beibehalten und auch ihre Verzahnung mit anderen Gesetzen blieb unverändert, insbesondere im Hinblick auf die kindbezogenen Entlastungen durch die Steuerreform 1986, 1988 und 1990. — Die Reform basiert weitgehend auf Vorschläge des Beirats für Ausbildungsförderung (Vorschläge zur Reform des BAföG, 1988. — Dams, Th., 1989).

Die Reform der Ausbildungsförderung in den *Niederlanden* sollte — beim Übergang vom „alten“ zum „neuen“ System — haushaltsneutral sein; 1987 wurden jedoch 250 Mill. hfl mehr ausgegeben, im Jahr 1988 (und wahrscheinlich auch für die folgende Zeit) wurden 500 Mill. hfl Mehrausgaben erforderlich (A. A. J. Spee, 1989; — H. P. van Weeren, 1989). Diese nicht erwartete Entwicklung der öffentlichen Ausgaben soll zu einer nochmaligen (radikalen) Reform der Ausbildungsförderung führen: Die Privatisierung des Bildungskredits!

In der *Bundesrepublik Deutschland* erfordert die Reform innerhalb des Systems 650 Mill. DM Mehrausgaben (davon ca. 400-450 Mill. DM für Änderungen des Gesetzes, der Rest für Anpassungen nach Gesetz). Die entsprechenden Ausgaben werden in den Haushalten des Bundes und der Länder eingebbracht (Deutscher Bundestag, 1990).

Im Hinblick auf diese divergierenden Reformansätze, jedoch auch unter dem Aspekt des Europäischen Gemeinsamen Binnenmarktes mit Beginn des Jahres 1993, erscheint der Vergleich dieser beiden Länder von vordringlichem Interesse. Weder für die Niederlande, noch für die Bundesrepublik Deutschland können die gesamte Komplexität und die differenzierenden Einzelregelungen analysiert werden. Es können nur die wesentlichen Unterschiede und die jeweils vorliegenden „ungelösten“ Probleme ausgewiesen werden.

2. Handlungsbedarf für Reformen

Bis zum Jahre 1986 folgte das System der Ausbildungsförderung in den *Niederlanden* dem dualen Familienlastenausgleich, wie er noch heute in der

Bundesrepublik vorliegt; nämlich eine Kombination von Zahlungen von Studiengebühren, von Beiträgen zu den Studienkosten, der Kindergeldzahlungen und von Steuerfreibeträgen. Die Ausbildungsförderung wurde elternabhängig an die Studierenden in Form von Zuschüssen und Darlehen gezahlt; die Rückzahlung der zinslosen Darlehen konnte leistungsbezogen ermäßigt werden (A. A. J. Spee, 1989). „Studierende erhielten somit staatliche finanzielle Hilfen direkt (in der Form von Beihilfen und zinslosen Darlehen, je nach Studienerfolg) und indirekt (über das Elternhaus, in der Form des Kindergeldes und von Steuerermäßigungen). — Eine Reform dieses „alten Systems“ wurde in den 70er und 80er Jahren in den Niederlanden diskutiert — vom „Studentengehalt“ für alle in Verbindung mit einer „Akademikersteuer“ bis hin zu einem Darlehenssystem mit (teilweiser) Rückzahlung. Was in historischer Abfolge in den Niederlanden *nacheinander* diskutiert wurde, wird in der Gegenwart auf internationaler Ebene *nebeneinander* in einzelnen Ländern erörtert (M. Woodhall, 1989). — Bereits Ende der 70er Jahre war das „alteingefahrene“ System des dualen Familienlastenausgleichs abgeändert worden, in dem die kindbezogenen Steuerentlastungen abgeschafft und die Zahlungen von Kindergeld (einkommensunabhängig) differenziert angehoben wurden.

In der deutschen Terminologie: Der Grundsatz der Steuerleistungsfähigkeit, der je nach Einkommenshöhe bei gleicher Kinderzahl / gleichem Familientyp zu unterschiedlicher Belassung von Einkommen führt, wurde durch eine für *alle* Einkommensbezieher in *gleicher* Familienstruktur *gleichhohe* Transferzahlung an Kindergeld ersetzt.¹ Es bleibt festzuhalten:

- (a) Auf dem Wege zur „Großen Reform der Ausbildungsförderung“ (ab 1. 10. 86) wurden bereits 1978/1980 die steuerlichen Vergünstigungen für das Elternhaus bei Kindern in Ausbildung beseitigt.
- (b) Je nach Alter des Kindes, im Elternhaus oder auswärts untergebracht, nach Höhe des durch das Elternhaus gezahlten Unterhalts wurde der einfache Kindergeldsatz vervielfacht; so verdreifachte sich z. B. das Kindergeld bei auswärtiger Unterbringung und 90% Unterhaltszahlung an das studierende Kind.
- (c) Eigeneinkommen der Kinder wurde aufgerechnet, indem der Multiplikator des Kindergeldes entsprechend gesenkt wurde.
- (d) Studienförderung (bei einkommensschwächeren Familien) sowie andere Sozialleistungen an Studierende wurden vom Kindergeld abgezogen; d. h. in jedem Einzelfall waren alternative Rechnungen „Kindergeldzahlungen“ — „Studienförderung/Sozialleistungen“ anzustellen, um die finanziell optimale Form zu finden.

¹ Kindergeldzahlungen konnten bis zur Vollendung des 26. Lebensjahres gewährt werden. Steuerermäßigungen wurden allerdings wiederum den Eltern für Studierende über 26 Jahre gewährt.

Es sollte für die Niederlande festgehalten werden: Auf dem Wege zu einem „neuen System“ wurden in einer Zwischenphase die (indirekten „Transfers“ der) kindbezogenen Steuerermäßigungen beseitigt und durch Erhöhung (der direkten Transfers) des Kindergeldes kompensiert. Dadurch wurde im Zeitablauf der Handlungsbedarf für eine durchgreifende Reform der Ausbildungsförderung sichtbar; er wurde — unabhängig von den Regierungskoalitionen — über längere Zeiträume artikuliert, so daß 1986 die Neuorientierung eine breite Zustimmung im Parlament erhielt; so gesehen ein Studienobjekt für eine Analyse der Neuen Politischen Ökonomie!

In der *Bundesrepublik Deutschland* wird der Handlungsbedarf einer Reform *innerhalb* des Systems gesehen. Das 1971 von allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien angenommene Gesetz ist der Sozialpolitik zuzuordnen, d. h. die Ausbildungsförderung wird an die finanzielle Leistungskraft des Elternhauses gebunden. Diese ursprüngliche Konzeption zeigte seit Anfang der 80er Jahre steigende Defizite der Ausgestaltung. Um nur einige zu nennen: (1) Die Haushaltssmittel wurden zur Haushaltskonsolidierung drastisch gekürzt; eine wesentliche Forderung vor und nach der „Wende“ der Regierungskoalition (Lambsdorff, FDP, 1982). (2) Die Schülerförderung für den größten Teil der zu Hause wohnenden Schüler wurde gestrichen. (3) Die Ausbildungsförderung wurde als unverzinsliches Darlehen gezahlt und führte zu erheblichen Verschuldungen der Absolventen (bei hohem Subventionswert). (4) Bei steigender Zahl der Studierenden nahm die Förderungsquote ab. (5) Geändertes Bildungsverhalten führte zu einer starken Zunahme eingeschränkt elternabhängiger oder voll elternunabhängiger Studierender; der Sozialcharakter des Gesetzes wurde verzerrt. (6) Strukturelle Defizite an den Hochschulen und steigende Zahlen von Studierenden bewirkten eine Verlängerung der Ausbildungszeiten, ohne daß die Förderungshöchstdauer ausgedehnt worden wäre. (7) Die finanzielle Lage von Familien im unteren mittleren Einkommensbereich mit Kindern im Studium verschlechterte sich erheblich im Vergleich zu anderen Einkommensbeziehern.

Der Beirat für Ausbildungsförderung erhielt im Frühjahr 1987 den Auftrag, die Konsistenz des BAföG zu überprüfen und seine Effektivität (Zielerreichungsgrad) und seine Effizienz (der einzelnen Maßnahmen) zu überprüfen. Das sollte unter Beachtung der Nebenbedingungen der Berücksichtigung anderer Gesetze und der Finanzierbarkeit der Reformvorschläge erfolgen.

Das BAföG selbst wurde somit nicht infrage gestellt; es war ein *Datum* der Reformüberlegungen. Der politische Handlungsbedarf wurde vom System her als begrenzt angesehen.

3. Der Inhalt der Reformen

Das neue Konzept der *niederländischen* Ausbildungsförderung (ab 1. Oktober 1986) verfolgt vor allem sechs Grundsätze (Ministerie van Onderwijs, 1987; D. u. H. Backx, 1987; A. A. J. Spee, 1989):

- (1) Mit Vollendung des 18. Lebensjahres (Volljährigkeit) hat der Studierende Anspruch auf Ausbildungsförderung. Für alle in Ausbildung befindlichen Jugendlichen (18- 30 Jahre) wird ein vom Elterneinkommen unabhängiger Grundbetrag gezahlt (Basisbeurs).
- (2) Schüler und Studierende gleichen Alters werden vom System her gleichbehandelt (18- 30 Jahre), sofern sie eine Vollzeitausbildung absolvieren; jedoch unterschiedlich, je nachdem, ob sie zu Hause oder auswärts untergebracht sind, und differenziert nach Ausbildungsinstitutionen.
- (3) Die Ausbildungsförderung kommt „aus einer Finanzquelle“, dem öffentlichen Haushalt.
- (4) Der über den Grundbetrag benötigte Finanzbedarf muß anderweitig gedeckt werden, durch Zahlungen des Elternhauses und /oder staatliche Finanzhilfen. Bei niedrigeren Einkommen der Eltern tritt eine elternabhängige Förderung des Staates ein. Es bleibt also für diese Zielgruppe die Kombination von elternunabhängiger Grundbetragszahlung und elternabhängiger Zusatzfinanzierung (anvullende financing). Diese wiederum besteht aus zwei Teilen: Verzinsliches Darlehen (rentedragende lening) und zusätzlicher Zuschuß (anvullende beurs).
- (5) Mit dem 1. 10. 86 ist ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsförderung für Studierende gegeben, der vor Gerichten einklagbar ist; das war vorher nicht der Fall. Dieser Rechtsanspruch wird als Fortschritt angesehen. Jedoch sollte nicht übersehen werden, daß die Unterhaltpflicht der Eltern mit dem 21. Lebensjahr des Kindes endet. Dieses neue System der Ausbildungsförderung regelt zwar die Förderungsfinanzierung von 18- 30 Jahren, aber der Staat tritt mit einer ergänzenden Finanzierung nur dann auf, wenn das Elternhaus finanziell nicht dazu in der Lage ist. Sofern das Elternhaus diesen Nachweis nicht erbringt, und es auch keine Zahlungen an das Kind in Ausbildung leistet, steht nur der Grundbetrag zur Verfügung, der ggfs. durch eigenes Arbeitseinkommen zu erhöhen ist (bzw. durch Partnereinkommen).
- (6) In das „Budget“ des Studierenden werden (ab 1. 04. 87) Studiengebühren, unterschiedlich hoch nach den verschiedenen Ausbildungseinrichtungen, eingesetzt; d. h. die generelle Befreiung von den Studien-/Schulgebühren wurde mit dieser neuen Regelung aufgehoben (Studenten ca. 120 DM/Monat; Sekundarstufe 77 DM/Monat).

Insgesamt gesehen wurden folgende Begründungen für diese seit 1. 10. 1986 durchgreifenden Änderungen gegeben: (1) Unter Verzicht auf eine völlig elternunabhängige Studienförderung (die alle Kosten abdecken würde im Sinne eines „Studierendengehalts“), die zwar in den 70er Jahren diskutiert, aber als nicht finanziertbar von allen politischen Parteien abgelehnt wurde, erfolgte die elternunabhängige Grundbetragszahlung („Basisbörse“) und die elternabhängige Zusatzfinanzierung mit sozialer Komponente für Niedrig-Einkommen-

⁷ Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 181/II

Familien. (2) Es wurde ein transparentes und für die Beteiligten nachvollziehbares System geschaffen, weil eine Finanzierung „aus einer Hand“ eingeführt wurde. (3) Es wurden Schüler und Studierende gleichen Alters gleichbehandelt, sofern sie die gleiche Ausbildungsinstitution besuchen und die gleiche Verbindung zum Elternhaus haben (zu Hause bzw. auswärts untergebracht). (4) Es wurde ein Rechtsanspruch institutionalisiert.

Als Anfang 1986 das Gesetz verabschiedet wurde (wet op de studiefinanciering), ging eine jahrzehntelange Diskussion im Parlament (Tweede Kamer, 1985-1986) und in der Öffentlichkeit erfolgreich zu Ende.

In der *Bundesrepublik Deutschland* wurden — wie bereits ausgeführt — innerhalb des Systems durchgreifende Änderungen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die „Beschlußempfehlung“ des Deutschen Bundestages vom 21. 3. 90 — angenommen am 28. 3. 90 — nachzulesen: (1) Mit der Anhebung der relativen Freibeträge für Eltern auf 50% und 5% je Kind (früher: 25% und 10%)² wurden die Familieneinkommen (ein Studierender auswärts untergebracht) für BAföG-Zahlungen von 4800,- auf 6200,- DM angehoben; das sog. „Mitteleinkommensloch“ wurde dadurch weitgehend beseitigt (Bundesregierung, 1987). (2) Die BAföG-Zahlungen werden je zur Hälfte als Zuschuß und als (unverzinsliches) Darlehen geleistet. (3) Die Förderungszeit wird — bei Nachweis der Voraussetzungen — um bis zu zwei Semestern verlängert. (4) Die Schülerförderung ab Klasse 11 wird für Berufsfachschulen mit berufsqualifizierendem Abschluß in zumindest zweijährigem Bildungsgang gefördert, nicht jedoch der Besuch der allgemeinen gymnasialen Oberstufe. (5) Kinderbetreuungszeiten werden in der Förderungshöchstdauer berücksichtigt. (6) Behinderungsbedingte Förderung über die Förderungsdauer hinaus wird als Zuschuß geleistet, um die Schuldenbelastung nicht zu erhöhen. — Verschiedene Vorschläge des Beirats für Ausbildungsförderung (1988) sowie von Sachverständigen und Verbänden im Anhörungsverfahren des Deutschen Bundestages / Ausschuß für Bildung und Wissenschaft (Deutscher Bundestag, 17. Januar 1990) wurden nicht berücksichtigt; auf sie wird z. T. bei der Beurteilung des 12. BAföG-Änderungsgesetzes verwiesen werden. — Insgesamt gesehen ist diese Entscheidung des Deutschen Bundestages 1990 positiv zu bewerten, weil sie den früheren restriktiven Kurs (Deutscher Bundestag, 1983) erheblich korrigiert.

² BAföG ist ein Sozialgesetz; somit ist die Höhe der Förderungsbeträge von der Einkommenslage der Studierenden und ihrer Eltern bzw. Ehegatten abhängig. Vom Einkommen der Eltern und Ehegatten bleiben *absolute* Freibeträge anrechnungsfrei (so z. B. ab 1. 7. 90: 1750,- DM für zusammenlebende Eltern und für jedes Kind 145,- DM usw. (siehe: BAföG § 25 (1) bis (3) und (6). Von dem Einkommen, das diese Freibeträge übersteigt, sind *relative* Freibeträge anrechnungsfrei; ab 1. 7. 1990 lauten sie 50% und 5% (siehe: BAföG § 25 (4)).

4. Zentrales Problem: der Familienlastenausgleich

Die Niederlande haben in Ansätzen Ende der 70er Jahre, dann endgültig am 1. 10. 86 den dualen Familienlastenausgleich bei der Ausbildungsförderung beseitigt.

Beim dualen Familienlastenausgleich — um nochmals darauf abzuheben — werden vier Elemente unterschieden: Für alle Familien mit Kindern in Ausbildung werden unter dem Aspekt der Steuerleistungsgerechtigkeit — im Vergleich zu Verheirateten ohne Kinder — Kinderfreibeträge und Ausbildungsfreibeträge eingeräumt; hinzu treten direkte (z. T. differenzierte) Transfers des Kindergelds. Für niedrigere und untere mittlere Familieneinkommen erfolgen direkte, vom Elterneinkommen abhängige — in manchen Fällen auch elternunabhängige — Zahlungen (Darlehen).

Beim *einheitlichen* Familienlastenausgleich wird *eine* Zahlung als Grundbeitrag an den Studierenden oder an das Elternhaus aus öffentlichen Mitteln geleistet; sie erfolgt unabhängig vom Einkommen des Elternhauses, das nun keine Kindergeldzahlungen und keine Steuerermäßigungen mehr erhält. Für niedrigere und untere mittlere Familieneinkommen wird — weil diese Beträge für die Abdeckung der Studienkosten nicht ausreichen — eine elternabhängige Finanzförderung „aufgesattelt“, sei es als Darlehen (unverzinslich, verzinslich) oder als Zuschuß.

Die beiden unterschiedlichen Wege haben selbstverständlich finanzpolitische Bedeutung. Im Falle der Bundesrepublik sind aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 3, 1 GG) bestimmte Leistungen des Elternhauses für die Ausbildung der Kinder steuerrechtlich zu berücksichtigen (Steuerleistungsgerechtigkeit). Jedoch hängt die Effizienz der finanziellen Ausbildungsförderung des Staates in starkem Maße davon ab, inwieweit die Zielgruppe systematisch erreicht wird sowie aus der Dualität des Familienlastenausgleichs sich keine Ungleichbehandlung der Individuen und keine Auseinanderentwicklung der beiden Teile „Steuerleistungsfähigkeit“ und „Unterstützungsnotwendigkeit“ ergibt. Mit anderen Worten: Der duale Familienlastenausgleich wirft das Problem der optimalen Abstimmung der steuerrechtlichen *und* der sozialrechtlichen Maßnahmen auf (E. W. Böckenförde, 1986; P. Kirchhof, 1988). „Das Kind reicher Eltern darf dem Staat nicht mehr Wert sein als das Kind weniger verdienender Eltern“ (E. W. Böckenförde, 1986). — Die generelle Problematik der Verteilungswirkungen dieses Systems ist erst jüngst (F.-U. Willeke, 1990) ausgewiesen worden. Der Familienlastenausgleich hat von 1954-1986 sehr ungleiche Ergebnisse erreicht, von der Systematik eines Maßnahmenkatalogs weit entfernt!

Die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland in der Konzeption der Ausbildungsförderung werden durch einige Graphiken verdeutlicht. In Abb. 1 wird für die Niederlande die „Finanzierung aus einer Hand“ (öffentlicher Haushalt) und ihre Zuordnung

„elternunabhängig/elternabhängig“ verdeutlicht: Für *alle* den Grundbetrag; nach Einkommen des Elternhauses, des Partners bzw. eigenen Einkünften eine „anvullende Financiering“, zuerst Darlehen, dann Zuschuß. Im „Bedarfssatz“ sind die Studiengebühren der Hochschulen eingerechnet. Für den nichtstudierenden Partner (ohne bzw. mit begrenztem Einkommen, mit einem Kind oder mehreren Kindern) kann eine Finanzzuweisung bis zu 765 hfl/Monat erfolgen. — Auf weitere Differenzierungen aus sozialpolitischen Gründen kann nicht eingegangen werden. Die Notwendigkeit differenzierter mikroökonomischer Studien der Studierendenhaushalte wird deutlich.

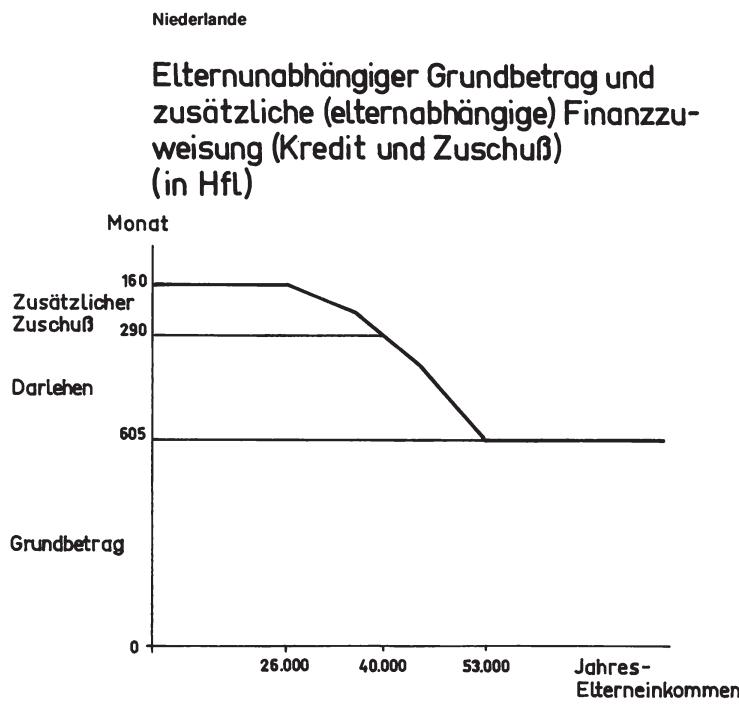


Abbildung 1

In der Bundesrepublik *Deutschland* sind für einen Vergleich mehrere Graphiken erforderlich: Die Auswirkungen der Steuerreform 1986, 1988 und 1990 sowie des BAFöG-Änderungsgesetzes 1990 im Vergleich zu den Verhältnissen im Jahre 1985; weiterhin werden zwei Abbildungen beigefügt, in denen die kindbezogenen Entlastungen 1990 (Steuerreform) und die Auswirkungen des einheitlichen Familienlastenausgleichs — bei altem Satz der relativen Freibeträge 25% + 10% und nach dem neuen Satz von 50% + 5% — ausgewiesen werden.

In Abb. 2 wird deutlich, daß durch die Steuerreform der „kritische Knick“ der Abstimmung von steuerrechtlichem und sozialrechtlichem Familienausgleich nach oben und rechts verschoben wird; der „Bruch“ an sich läßt sich bei einem dualen Familienausgleich nicht beseitigen. In Abb. 3 werden die relativen Freibeträge auf 50% + 5% angehoben; damit werden die Familien-Einkommensgruppen bis ca. 6000,- DM/Monat bei BAföG berücksichtigt, der „Knick“ wird weiter nach rechts verschoben, bleibt jedoch auf gleicher Höhe. Die Entlastung nimmt (nach Abb. 2 und 3) mit steigendem Elterneinkommen zu (Steuerleistungsgerechtigkeit). — Nun „bauen“ wir den einheitlichen Familienlastenausgleich „ein“ (Abb. 4) und setzen als Sockelbetrag für alle Studierenden — auswärts untergebracht — 350,- DM/Monat ein (bei BAföG mit 25% + 5% relativer Freibetrag). „Dann ergibt sich bei einem monatlichen Einkommen des Elternhauses zwischen 4400,- DM und 19 000,- DM/Monat eine finanzielle Besserstellung“ (Beirat, 1988). Der einheitliche Sockelbetrag verschlechtert die finanzielle Situation der Familien im BAföG-Vollförderungsbereich und im oberen Teilstörungsbereich im Vergleich zur derzeitigen Situation, wenn auf diesen Sockelbetrag nur noch die aufstockende Ausbildungsförderung mit dem derzeitig geltenden Bedarfssatz als Obergrenze geleistet wird (doppelt schräftige Fläche). Wenn der relative Freibetrag auf 50% + 5% angehoben wird, bleibt dieser Gesamtsachverhalt bestehen: Familieneinkommen zwischen 2890,- und 5000,- DM/Monat haben eine höhere Entlastung als vor Mitte 1990, Familien mit einem darüber liegenden Einkommen profitieren von der Einführung des Sockelbetrages eines einheitlichen Familienlastenausgleichs (bis zu 19 000,- DM/Monat; Abb. 5).

Der Beirat für Ausbildungsförderung hat bei der Überprüfung der Möglichkeit einer Einführung eines einheitlichen Familienlastenausgleichs berechnet:³ Bei 300,- DM Sockelbetrag je Monat (6,6 Mrd. DM/Jahr) plus aufstockender BAföG-Förderung (1 Mrd. DM/Jahr) und bei 400,- DM Sockelförderung (8,6 Mrd. DM/Jahr) plus aufstockender BAföG-Förderung (700 Mill. DM/Jahr) — im Vergleich zu dem derzeitigen dualen Familienlastenausgleich mit insgesamt 6,6 Mrd. DM (Kindergeld, -freibeträge, Ausbildungsfreibeträge, Schülerförderung der Länder, BAföG) — entsteht ein Fehlbetrag von 1 Mrd. bzw. 2,7 Mrd. DM/Jahr.

So gesehen konnte — vor dem Hintergrund der starken Haushaltskürzungen 1983 — nicht über ein entsprechendes Haushaltsvolumen verfügt werden, um einen solchen *systemändernden* Vorschlag mit Aussicht auf politische Umsetzung zu unterbreiten. Die Reformen im *bestehenden* System erhielten daher notwendigerweise Priorität. Jedoch hat der Beirat mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen zum 12. BAföG-Änderungsgesetz sowohl im bestehenden dualen als auch im einheitlichen Familienlastenausgleich angewendet werden können. — Es ist anzunehmen, daß die Einführung eines einheitlichen Familienlastenausgleichs auch in Zukunft weiter diskutiert wird (Wiss. Beirat beim BMWF, 1971; A. v. Mutius, 1990).

³ Ohne Schülerförderung für Schüler unter 18 Jahren.

Bundesrepublik
Deutschland

Kindbezogene Entlastungen 1985, 1990

Familientyp:

Ehepaar, 1 Student auswärts

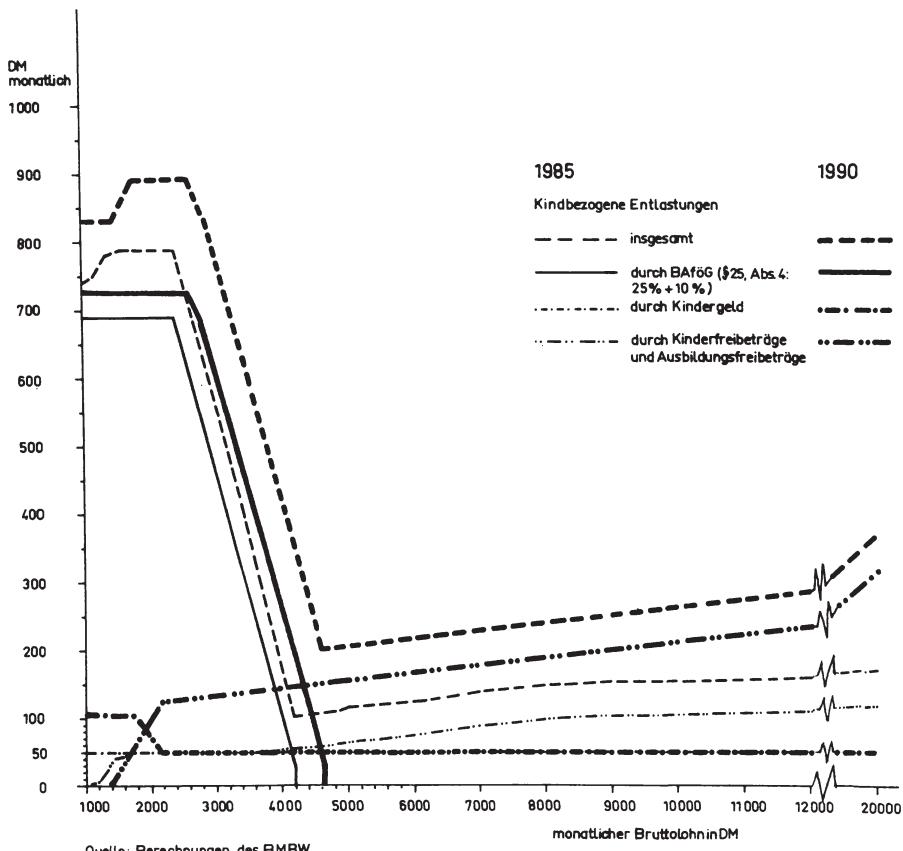


Abbildung 2

Bundesrepublik
Deutschland

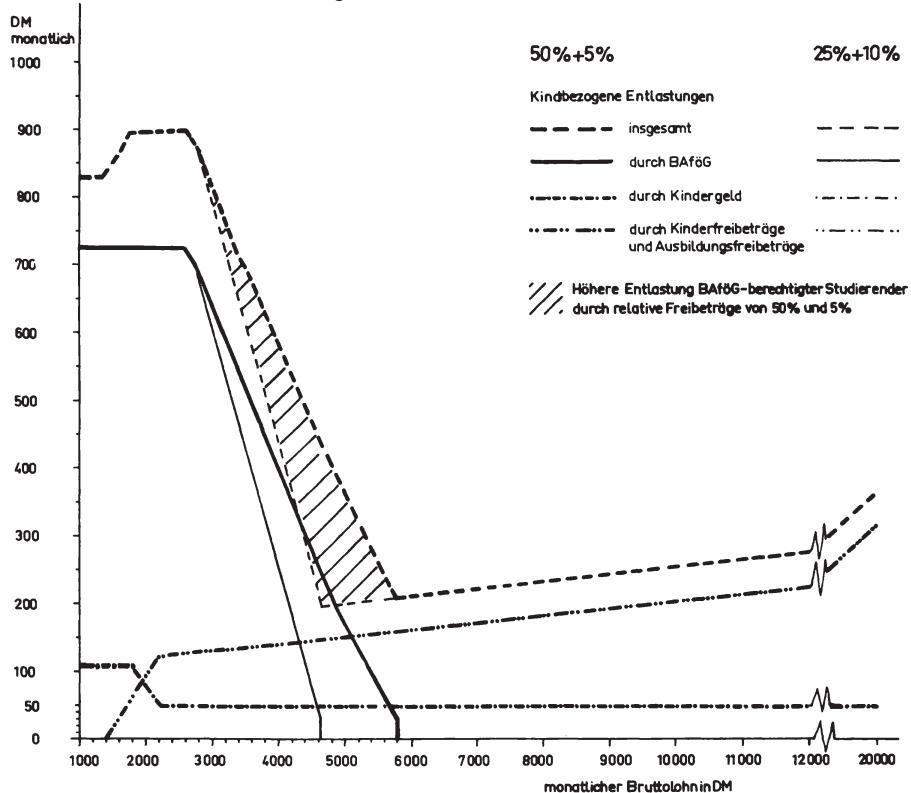
Kindbezogene Entlastungen 1990

Familientyp:

Ehepaar 1 Student auswärts

(BAföG=relative Freibeträge 25 % +10 %)

(BAföG=relative Freibeträge 50 % + 5 %)



Quelle: Berechnungen des BMBW

Abbildung 3

Bundesrepublik
Deutschland

Kindbezogene Entlastungen 1990 in Relation zu einem einheitlichen Familienlastenausgleich

Familientyp: Ehepaar, 1 Student auswärts
(BAföG = relative Freibeträge 25% + 10%)

-Sockelbetrag 350 DM -

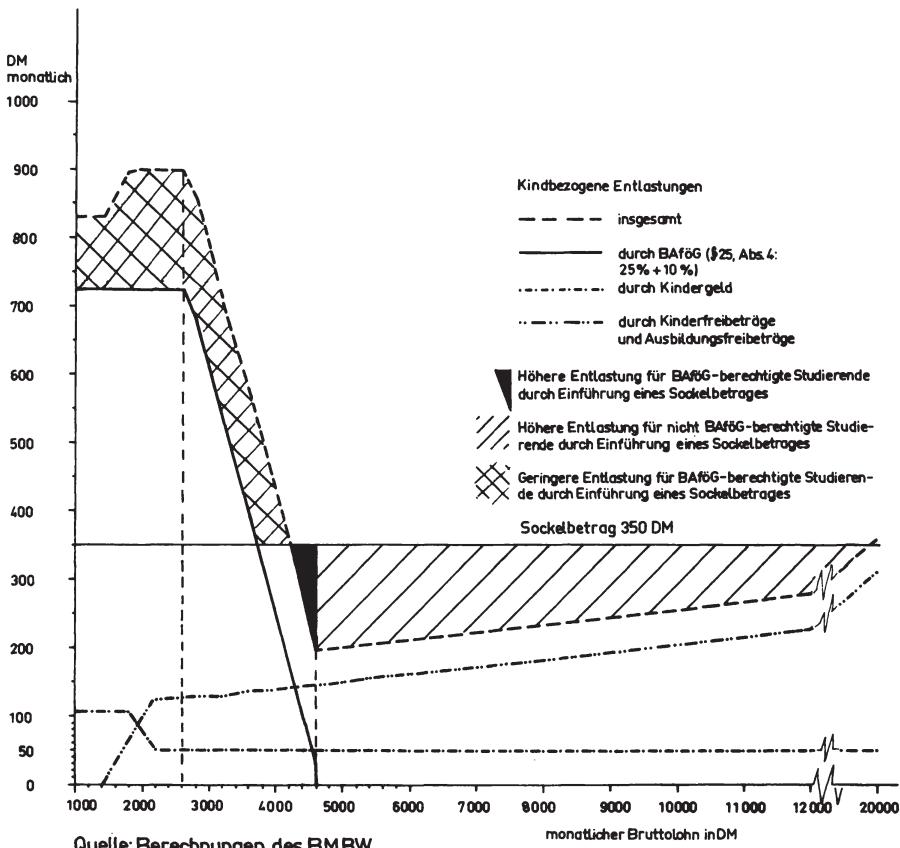


Abbildung 4

Bundesrepublik
Deutschland

Kindbezogene Entlastungen 1990

Familientyp:

Ehepaar, 1 Student auswärts

(BAföG = relative Freibeträge 50 % +5 %)

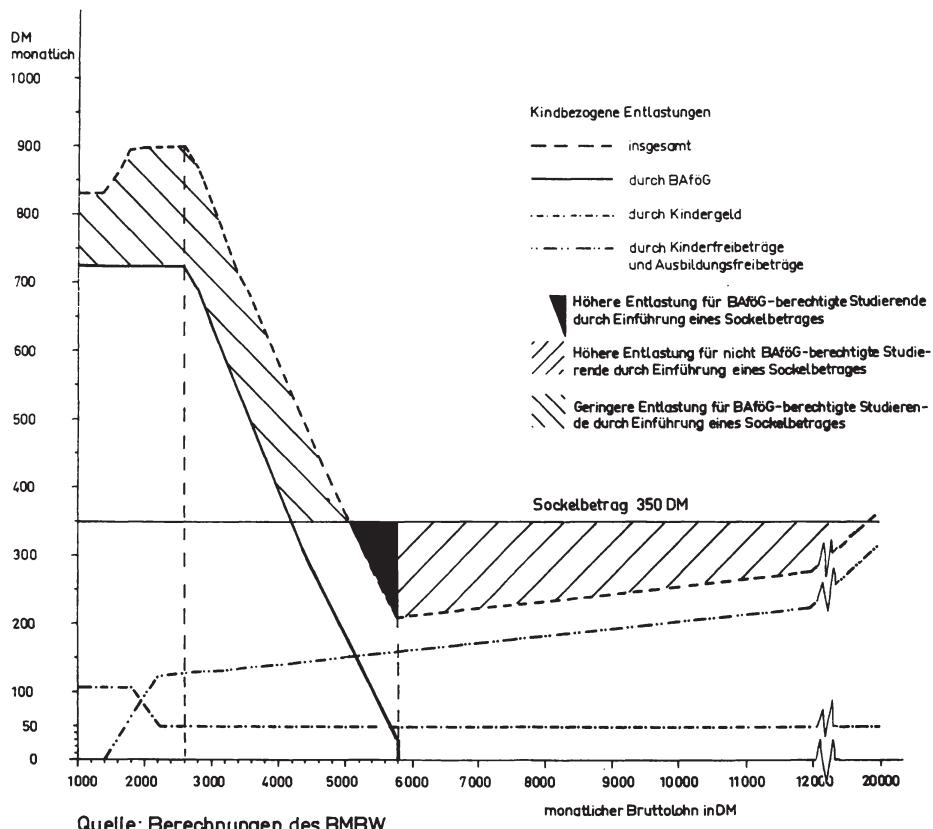


Abbildung 5

5. Finanzwirtschaftliche Auswirkungen

Eine Reform ist ganz allgemein politisch umso leichter durchzusetzen, wenn sie finanzwirtschaftlich (haushalts-) neutral ist. Dabei wird oft übersehen, daß in der Übergangszeit — sofern Reformen *innerhalb* des Systems vorgenommen werden — durch Gewährung des Vertrauenschutzes Mehraufwendungen erforderlich werden. Auch ist es außerordentlich schwierig, die Änderungen der Verhaltensweisen der Begünstigten einzuschätzen. — Alle diese Überlegungen gelten sowohl für die niederländische als auch für die deutsche Reform der Ausbildungsförderung.

Bei der Einführung des „neuen Systems“ in den *Niederlanden* wurde von einer Kostenneutralität ausgegangen:

| Altes System | in Mrd. hfl | Neues System | in Mrd. hfl |
|----------------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Kindergeld, über 18 Jahre | 1,80 | Sockelbetrag | 2,20 |
| Ausbildungsförderung für | | Zuschüsse | |
| Besuch der Hochschulen und | | – Reisekosten | 0,20 |
| Fachhochschulen | | – Partner | |
| – Zuschüsse | 0,90 | – Alleinerzieher | 0,01 |
| – zinslose Darlehen | 0,50 | Darlehen (verzinsl.) | 0,50 |
| Ausbildungsförderung | | Zusätzl. Zuschüsse | 0,40 |
| (Sekundarstufe/Zuschüsse) | 0,10 | | |
| Insgesamt | 3,30 | Insgesamt | 3,30 |

Jedoch ging diese Rechnung nicht auf; wie bereits ausgeführt, betrug das Defizit 1987 ca. 250 Mill. hfl und 1988 das Doppelte. Als Gründe werden angeführt: Stärkerer Zugang zu den Universitäten als geschätzt; höherer Anteil der zuschüßberechtigten Studierenden. — Jedoch waren es nicht nur diese Budgetprobleme, die den Übergang zu diesem „neuen“ System erschwerten; es waren auch Hindernisse administrativer Art, die erheblichen Aufruhr in der Öffentlichkeit und im Parlament hervorriefen.

In der Bundesrepublik *Deutschland* beinhaltete der Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (15. Mai 1987) bereits die Nebenbedingung einer BAföG-Reform: Die Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Lage von Bund und Ländern. Jedoch hat sich der Beirat durch diese Bindung nicht in seinen Vorschlägen einengen lassen. Das war auch nicht erforderlich; denn das BAföG war im Laufe der Zeit durch eine zunehmende elternunabhängige Studienförderung „verzerrt“ worden (§ 25 a und § 11 Abs. 3, Nr. 5). In den letzten zwei Jahrzehnten haben immer mehr Studienberechtigte vor Beginn des Hochschulbesuchs eine Ausbildung (z. B. betriebliche Lehre) absolviert und können dann elternunabhängige Förderung nach BAföG beantragen. Rd. 40% der Studierenden gehören zu diesen beiden Kategorien, bei denen die Eltern für die berufliche Erstausbildung keine oder nur geringe finanzielle Unterstützung

ihrer Kinder erbracht haben. Vom Einkommen her kann ihnen „die Finanzierung des Studiums (oft) durchaus zugemutet werden“ (BAföG-Beirat, 1988). Aus diesem Grunde ist elternabhängige Förderung nach BAföG geboten.

Die Rückkehr zur elternabhängigen Förderung wird mittelfristig einen Einsparungseffekt haben, der dem Ausgabenvolumen entspricht, das durch die Anhebung der relativen Freibeträge (auf 50% plus 5%) benötigt wird. Außerdem wurde eine Finanzrechnung aufgemacht, die auf der einen Seite die Mehrausgaben und auf der anderen Seite die Minderausgaben für BAföG-Änderungen sowie die Steuermehreinnahmen (durch Umstellung von Darlehen auf Teilzuschüsse, die nicht mehr steuerbegünstigt behandelt werden) enthielt. In *Abb. 6* sind diese Zusammenhänge ausgewiesen worden. Die Finanzansätze können unter verschiedenen Aspekten interpretiert werden: (1) Mittelfristig wird es zu einer kostenneutralen BAföG-Reform kommen. (2) Im Falle der vollen Aufnahme der Schülerförderung der Sekundarstufe II werden die kommunalen Sozialhilfeträger erhebliche Minderausgaben haben. (3) Rund 15 Mrd. DM Darlehen der Studienförderung werden zurückgezahlt, zur Zeit über 400 Mill. DM/Jahr, mit steigender Tendenz.

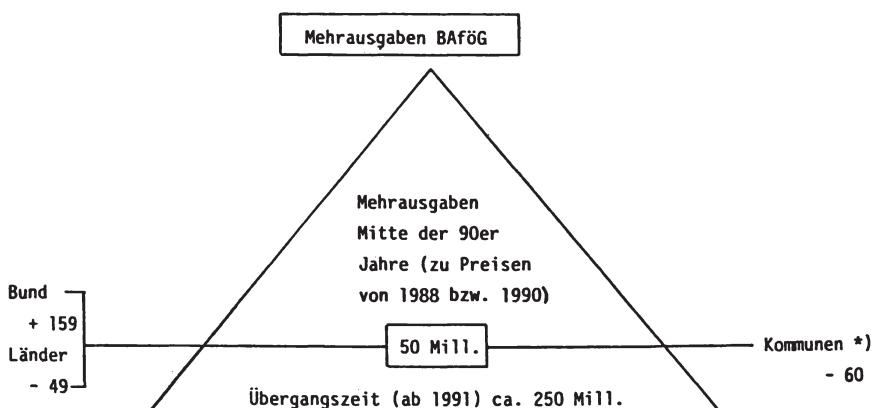
Solche „ganzheitlichen“ Berechnungen finden beim Finanzminister kaum Akzeptanz: Einnahmen/Entlastungen des öffentlichen Haushaltes werden mit den Ausgaben argumentativ nicht in Beziehung gesetzt. Einsparungen und Ausgaben entstehen in einem föderativen System auf verschiedenen Ebenen, und jeder politische Entscheidungsträger trachtet auf den Ausgleich in seinem jeweiligen Bereich. Darlehensrückflüsse werden als Einnahmen im Haushalt eingestellt und sind nicht ausgabengebunden. Auf Steuermehreinnahmen wird verzichtet, wenn dadurch die Steuersystematik verletzt erscheint; so z. B. die Beibehaltung der kindbezogenen Freibeträge bei elternunabhängiger Förderung (eigentlich ein Widerspruch in sich!). — Auf der Ausgabenseite werden Maßnahmen beibehalten, die aus Überlegungen der Konsistenz her nicht akzeptabel erscheinen (Kollegstufe, Darlehensteilerlasse). Im Endergebnis wird das in sich geschlossene Konzept der Ausbildungsförderung, so wie es die Politikberatung vorlegte, im politischen Entscheidungsprozeß an einzelnen Stellen — trotz Auftrag, die Konistenz herzustellen — durchbrochen.

Im Ländervergleich Niederlande — Bundesrepublik Deutschland lässt sich folgendes Fazit ziehen: Die Niederlande haben eine radikale Reform ihrer Ausbildungsförderung vorgenommen, die in sich konsistent ist; jedoch stießen sie dabei auf nicht überwindbare Grenzen der Finanzierung und — in der Übergangszeit — auf große Probleme der praktischen Durchführbarkeit. In der Bundesrepublik Deutschland war — objektiv gesehen — zwar in der mittelfristigen Betrachtung die Finanzierbarkeit gegeben; aber die Steigerung der Ausgaben in der Übergangsphase war Anlaß, um im politischen Entscheidungsprozeß die „Stimmigkeit“ von BAföG zu verweigern (siehe: J. W. Möllemann, 1990).

Abbildung 6

Modell der Mehrausgaben und der Einsparung im BAföG
sowie Minderausgaben/Mehreinnahmen der Gebietskörperschaften.
 – Mitte der 90er Jahre – (in Mill. DM)

| | | | |
|-----------------------|--------------------------------|-------|-----|
| + Mehrausgaben | . Relativer Freibetrag 50+5 | 450 | 970 |
| - Minderausgaben bzw. | . Studienabschlußförderung | 140 | |
| Besserstellung durch | . Krankenversicherungszuschlag | 20 | |
| Steuereinnahmen | . Schülerförderung | 360*) | |

**Minderausgaben BAföG****Steuermehreinnahmen/Minderausgaben der Gebietskörperschaften *)**

| | | | | |
|-----|---|-------|--|-------|
| 470 | . Streichung § 25a | + 280 | . Wegfall ländereigene Schülerförderung | - 60 |
| | . Streichung elternunabhängige Förderung nach § 11 Abs. 3, Nr. 5 | + 150 | . Steuermehreinnahmen | |
| | . Beschränkung der Förderung von Zweitstudien | + 30 | - durch Streichung der kindbezogenen Freibe- träge bei elternunab- hängiger Förderung | - 90 |
| | . Keine Förderung des Gesamt- studiums in N.C.-Studiengängen im Ausland | + 10 | - durch Anrechnung des Teilzuschusses auf Ausbildungsfreibe- träge | - 250 |
| | | | - durch Anrechnung der Schülerförderung auf Ausbildungsfreibe- träge | - 50 |

*) Minderausgaben von rd. 240 Mill. DM der Sozialhilfeträger
nicht berücksichtigt

Quelle: Beirat für Ausbildungsförderung beim BMBW, Bonn, Oktober 1988

6. Probleme der Lösungsmöglichkeiten bei der Umstellung der Ausbildungsförderung

In den *Niederlanden* wurden die organisatorischen und administrativen Hindernisse der Umstellung auf das neue System unterschätzt. Nach Abschluß der Gesetzgebung (27. 2. und 22. 4. 1986) sollte es ab 1. 10. 86 angewendet werden. Die notwendigen individuellen Berechnungen konnten in dieser knappen Zeit nicht von der Administration geleistet werden; daher wurden für alle Studierenden Vorschußzahlungen gewährt, die dann später gegenüber der rechtskräftigen Festsetzung des Förderungsbetrages aufgerechnet werden sollten. Als diese Feststellungsbescheide dann im Mai 1987 vorlagen, ging eine Flut von Briefen ein, in denen die Studierenden gegen die Höhe der monatlichen Zahlungen Einspruch einlegten. A. A. J. Spee (1989) spricht von 150 000 Briefen, die Ende August 1987 noch unbeantwortet waren, bei 550 000 Studierenden des neuen Systems (H. P. van Weeren, 1989). Um den größten Schwierigkeiten zu begegnen, wurde bei einer Studienförderung über tausend hfl diese von regionaler Stelle ausgezahlt. Eine Untersuchungskommission von drei unabhängigen Experten hat dem Parlament einen Bericht vorgelegt (Rapport Adviescommissie, 1987), der dem System in seiner neuen Konzeption ausdrücklich größere Effizienz bescheinigte und die Schwierigkeiten (besonders bei der Information der Studierenden) als behebbare technische Engpässe auswies.

Nicht zu übersehen war jedoch die intensive parlamentarische Behandlung dieses Problems, die zu der zentralen Frage führte, ob der zuständige Minister das Parlament vor der Einführung umfassend und objektiv informiert hatte (De Telegraaf, 1987).

Von größerer politischer Tragweite war die hohe Überschreitung der Haushaltsansätze; die Mehrausgaben wurden beziffert: 415,1 (1988), 499,8 (1989); 556,5 (1990) und 550 bzw. 517 Mill. hfl in den beiden folgenden Jahren (Minister van Onderwijs, 1988 und 1989). Vor diesem Hintergrund, insbesondere jedoch mit Bezug auf die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen der Ausgabensenkung, ergab sich eine heftig geführte Auseinandersetzung im Parlament (Tweede Kamer, 1988).

Ausgabensenkend sollten sich auswirken: Kostenlose Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und dadurch Verringerung des Grundbetrages (siehe Abb. 1) bzw. Wegfall der Fahrtkosten; Streichung der Zuschläge für auswärtige Unterbringung bei Sekundarstufe II; Begrenzung der Förderung bis 27 Jahre; Streichung der „anvullende Beurs“ (zusätzliche Zuschüsse, ab 1993).

Bereits diese Überlegungen führten zu Einsprüchen im Parlament und der Studenten/Schülerorganisationen.

Viel entscheidender ist jedoch die im Jahre 1988 einsetzende Diskussion um die „Privatisierung der Studierendendarlehen“, eine „Reform der Reform“. Folgende Zielsetzungen wurden mit diesen Überlegungen verbunden: (1) Vereinfachung des Gesamtsystems, d. h. Verzicht auf eine Vielzahl von Fakto-

ren meist sozialen Charakters; (2) Übergang zu einem *voll* elternunabhängigen System, wobei den Studierenden die gesamte Entscheidungsfreiheit zugestanden wird. (3) Wegfall der Differenzierung des Bedarfssatzes nach „bei den Eltern wohnend“ und „auswärts untergebracht“. — Der entscheidendste Punkt dieser Reform soll darin bestehen, daß der bisher verzinsliche *staatliche* Kredit (als Differenz zwischen Bedarfssatz und Grundbetrag, evtl. dem zusätzlichen Zuschuß; siehe: Abb. 1) durch Geschäftsbanken zu üblichen Konditionen gewährt und damit „privatisiert“ wird. Der Staat soll dafür die Ausfall- und Rückzahlungsgarantie übernehmen, wodurch auch die Zinshöhe verringert werden kann.⁴ Dabei stand zu Anfang zur Diskussion, ob der „zusätzliche Zuschuß“ (für Studierende aus Niedrigeinkommens-Familien) weiter aufrecht erhalten werden sollte (R. Alessie u. a. 1989). Das hätte dann allerdings bedeutet, daß es drei Elemente der „Studiefinanciering“ gegeben hätte: Elternunabhängiger Grundbetrag — elternabhängiger zusätzlicher Zuschuß (beide direkt vom Staat) — elternunabhängiges verzinsliches Darlehen (von den Geschäftsbanken). — Dieser Gedanke der Beibehaltung der „anvullenden financing“ wurde jedoch aufgegeben zugunsten des zweiteiligen „Staat-Privatbanken-Modells“.

Immerhin erhält rd. ein Sechstel der Bezieher eines Grundbetrages der Studienförderung einen „zusätzlichen Zuschuß“; die sozialpolitische Komponente ist somit nicht zu übersehen, die in Zukunft wegfallen soll.

Die Geschäftsbanken sind nur zu einer Übernahme der (früher staatlichen) Darlehensgewährung bereit, wenn das „soziale Risiko“ vom Staat getragen wird und die Zinshöhe angemessen ist. Auch hier hat der politische Entscheidungsträger durch Einholung von Gutachten den Willensbildungsprozeß zu beschleunigen versucht (R. Alessie u. a. 1989, Le Blanc u. a. 1989, Economisch Instituut, Tilburg, 1989); dazu diente auch der „Interim Rapportage“ (März 1990). Es ergeben sich zahlreiche Unsicherheiten, die bei der Einrichtung eines „privatisierten“ Darlehens an Studierende berücksichtigt werden müssen: Die Verzinsung des Darlehens setzt unmittelbar ein, die Rückzahlung (einschließlich aufgelaufener Zinsen) beginnt zwei Jahre nach Studienabschluß, die Höhe richtet sich nach dem Einkommen (Zinsen sind steuerlich absetzbar), und nach 15 Jahren wird eine evtl. Restschuld vom Staat übernommen. Das Berechnungsmodell enthält verschiedene Annahmen, um das „soziale“ Risiko eines privatisierten Bildungskredits abzuschätzen: Das Wirtschaftswachstum, das reale Zinsniveau auf dem freien Kapitalmarkt, die Entwicklung der Studiendauer, das Einkommen usw. Dieses „soziale Risiko“ müßte vom Staat übernommen werden; das quantitative Ergebnis ist im öffentlichen Haushalt auszubringen. Mit allen ökonomischen Berechnungsvorbehalten wird der Risiko-Prozentsatz auf ca. 10 vH. geschätzt („draagkrachtrisico“).

⁴ Diese Diskussion wurde auch in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Bildungskredit geführt (s. u. a. Bundesregierung 1987; A. Oberhauser, 1989).

Im Frühjahr 1989 hatte der Minister das Parlament dahingehend informiert, daß — nach Verhandlungen von Mitte 1988 bis Februar 1989 — die Einschaltung von Geschäftsbanken beim Studierendendarlehen nicht möglich ist: Selbst wenn das „soziale Risiko“ vom Staat finanziell übernommen würde, wären die Zinsbelastungen und damit die Schuldenakkumulationen zu hoch. Es ist daher vorgesehen, eine selbständige unabhängige Institution einzurichten, die zwischen Staat und freiem Kapitalmarkt diese Aufgabe der Vergabe des „privatisierten Bildungsdarlehens“ übernimmt. Aus früheren Schwierigkeiten hat man in den Niederlanden gelernt; seit Ende März 1990 liegt dem Parlament die Fortschreibung des „Wet Studiefinanciering“ von 1986 vor. Die Einführung einer Privatisierung des Studierendendarlehens wurde zum 1. Januar 1991 angegeben. „Reparatur“ des 1986-Gesetzes und Neuorientierung in den Finanzierungsformen kennzeichnen die derzeitige Diskussion (1990). Der Konflikt ist unübersehbar: Die Forderung nach Selbständigkeit der jungen Generation ab 18 Jahre vom Elternhaus führte zur direkten Zahlung des Grundbetrages an alle Studierenden; die Zahlung eines die Ausgaben voll deckenden „Studierendengehaltes“ oder eines Voucher-Systems in der Bildung ist nicht möglich; das derzeitige System stößt bereits auf unüberwindliche Finanzierungsschwierigkeiten; die „Privatisierung“ der Darlehen wird z. T. abgelehnt, weil die soziale Lage der Studierenden nicht berücksichtigt wird und die Rückwirkung auf das Bildungsverhalten nicht abgeschätzt werden kann.

Die Erörterung in der *Bundesrepublik Deutschland* ist nach Verabschiedung des BAföG (28. 3. 90) in Parlament und Öffentlichkeit weit weniger dramatisch; das sollte jedoch nicht daran hindern, vor dem Hintergrund der Forderung nach Konsistenz noch bestehende Defizite aufzuzeigen. Auf die Finanzierungsfragen wurde bereits hingewiesen; sie sind lösbar, sofern der Humankapitalbildung die entsprechende Priorität zugesprochen wird. Da BAföG ein Sozialgesetz ist, sind die relevanten Kriterien von sozialer Gerechtigkeit anzuwenden (Th. Dams, 1989) und die Grundsätze einer Konsistenz zu überprüfen; beides hat natürlich finanzielle Konsequenzen, seien es Einsparungen oder Mehrausgaben. Die größere Inkonsistenz von BAföG liegt in der Ungleichbehandlung von Jugendlichen, die die Sekundarstufe II besuchen bzw. die Berechtigung zum Hochschulzugang erwerben wollen: Der Besuch der gymnasialen Oberstufe wird nicht vom BAföG abgedeckt, nur Berufsschulklassen (ab Klasse 11) und Fachschulklassen (§ 2 (1), 2). Für Kollegiaten und Abendgymnasiasten wird elternunabhängige Förderung gezahlt (bei Belassung kindbezogener Freibeträge bei der Besteuerung des Elterneinkommens). Diese „ungerechte“ Berücksichtigung von Kindern in Ausbildung bei den kindbezogenen Entlastungen in Familien mit gleicher Struktur und unterschiedlichem Einkommen zeigt *Abb. 7*: Mit steigendem Familieneinkommen nehmen die kindbezogenen Finanzentlastungen zu. In *Abb. 8* wird das bei Kindern, die die gymnasiale Oberstufe besuchen, sehr deutlich; noch deutlicher, wenn sie über 18 Jahre sind (Ausbildungsfreibeträge). *Abb. 9* vergleicht die Steuerentlastungen und BAföG-Transfers bei *gleichem* Familieneinkommen und Besuch *verschiedener* Schulformen; die Aufstockung

des Familieneinkommens bei Wahl schulischer beruflicher Ausbildung ist schon beachtlich ($\frac{1}{3}$ bis $\frac{1}{2}$!). Schließlich schlägt insbesondere der Besuch der elternunabhängigen geförderten Kollegstufe (mittlere Reife, 3jährige Lehre, 2-3jährige Kollegstufe) im Familieneinkommen finanziell zu Buche. Es muß hier gefragt werden, inwieweit diese finanziellen Anreize nicht den Grundsatz der „individuellen Förderung nach Neigung“ in Frage stellen (BAföG, § 1).

Bundesrepublik
Deutschland

Kindbezogene Entlastungen 1985, 1990

Familientyp:

Ehepaar, 3 Schüler zuhause (Kein BAföG)

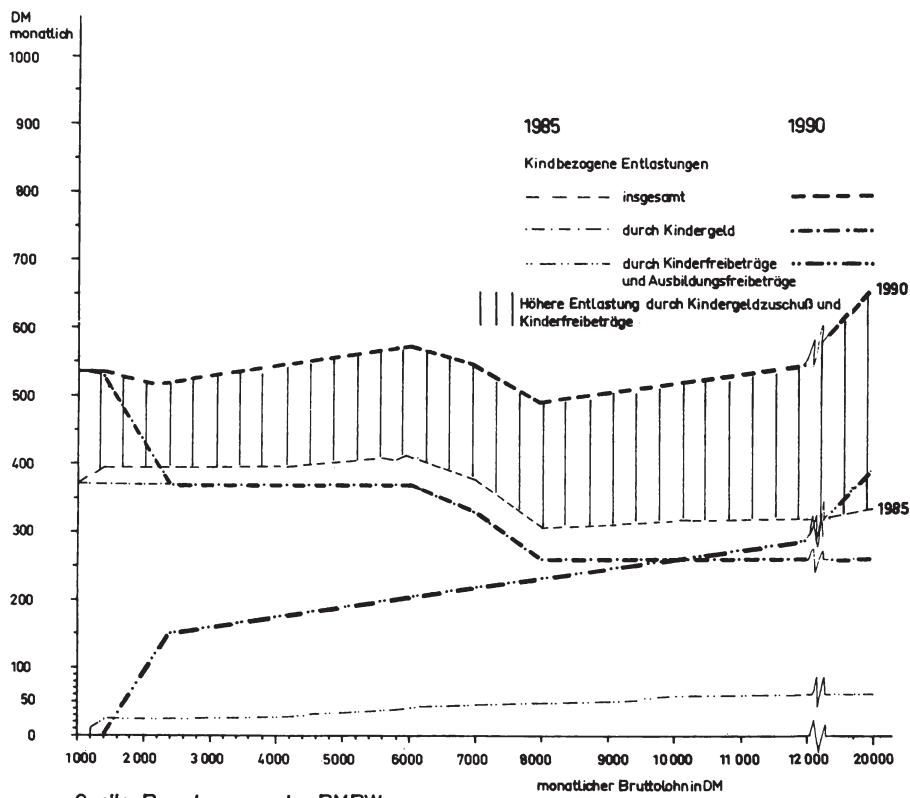


Abbildung 7

Finanzielle Förderung von Familien mit 2 Kindern, zu Hause untergebracht, in der gymnasialen Oberstufe, ab Klasse 11, bei unterschiedlichen Einkommen nach Steuerreform 1986, '88, '90

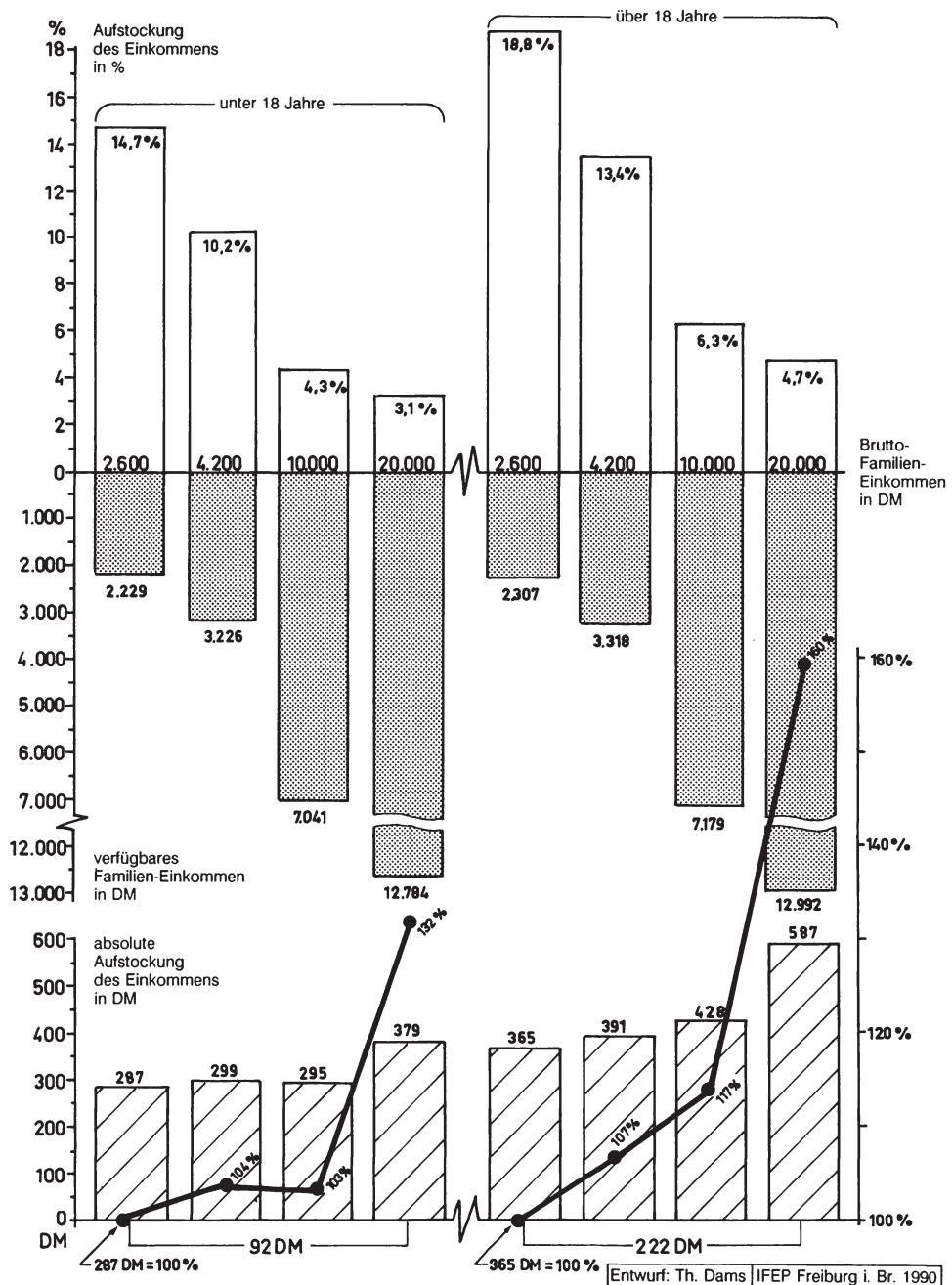
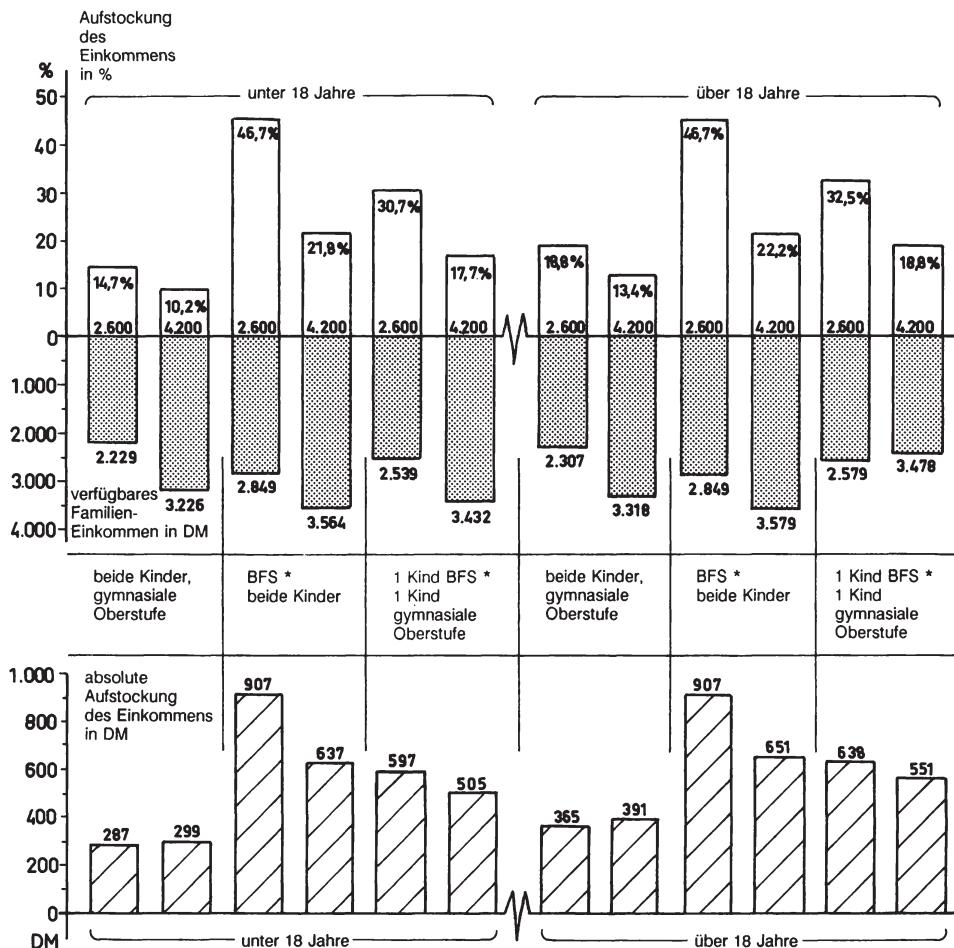


Abbildung 8

**Finanzielle Förderung von Familien mit 2 Kindern, zu Hause untergebracht,
bei Besuch unterschiedlicher Schulformen der Sekundarstufe II, Brutto-Familien-
Einkommen von 2.600 und 4.200 DM; a) unter 18 Jahre, b) über 18 Jahre
nach Steuerreform 1986, '88, '90 und 12. BaFinGÄndG 1990**



* mindestens
2jährige Berufsfachschule

Entwurf: Th. Dams | IFEP Freiburg i. Br. 1990

siehe: § 2 (1), 2. u. 3. - 12. BaFinGÄndG. 28. 3. 90

Abbildung 9

Die Kollegstufe, in der die Berechtigung zum Hochschulzugang erworben wird, gehört zur elternunabhängigen Förderung („Abitur-Nachholphase“); diese Zielgruppe wird im Hochschulbereich dann elternabhängig gefördert. Das ist — trotz aller Gegenargumente — mit einem Sozialgesetz nicht vereinbar. Diese Inkonsistenz, die gleiche Zielgruppe einmal elternunabhängig, dann elternabhängig zu fördern, hat die SPD-Bundestagsfraktion veranlaßt zu fordern, „Absolventinnen und Absolventen an Abendgymnasien und Kollegs auch während des Studiums elternunabhängig zu fördern“ (Deutscher Bundestag, 28. 3. 90.) — Dies belegt die Forderung, *durchgehend* im BAföG eine elternabhängige Förderung vorzunehmen; es sei denn, daß durch eine 5-6jährige Erwerbstätigkeit ökonomisch eine genügend große Distanz zum Elternhaus vorliegt.

Eine gleiche Widersprüchlichkeit liegt beim leistungsbezogenen Darlehens teilerlaß vor. Zwischen den Fachrichtungen schwanken die strukturell gegebenen Möglichkeiten sehr stark, im Rahmen der vorgegebenen Förderungshöchstdauer das Studium abzuschließen. Von verschiedener Seite wird außerdem beanstandet, daß leistungsbezogene Elemente nicht in ein Sozialgesetz eingepaßt werden könnten.

Es ist ein positives Zeichen, daß das 12. BAföG-Änderungsgesetz — trotz einiger divergierenden Auffassungen — von der CDU-CSU, der F. D. P. und der SPD, bei Stimmenenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN — angenommen wurde. — Das schließt nicht aus, daß die Konsistenz des Gesetzes und der Zielerreichungsgrad noch einige Defizite aufweisen.

7. Ausbildungsförderung — Ein Beispiel erfolgreicher Politikberatung?

Die Auseinandersetzung um die „richtige und gerechte“ Ausbildungsförderung in Sekundarstufe II und in Hochschulen wird in einer repräsentativen Demokratie und in einer pluralistischen Gesellschaft oft mit leidenschaftlicher Härte geführt. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es unterschiedliche Zielinterpretationen und ausgesprochene Zielkonflikte gibt. Die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erfolgen in einer offenen Gesellschaft, wobei die politischen Parteien unter Leistungsdruck und bei Anspruch auf Legitimation sich um „Produktdifferenzierung“ (die Ausgestaltung der Ausbildungsförderung) und „Preiführerschaft“ (Ausgaben der öffentlichen Hand) bemühen;⁵ Wählerbeweglichkeit ist auch in diesem Bereich gefragt. — Auch die organisierten Interessen beeinflussen das Spannungsfeld wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Mit anderen Worten: Wir haben es nicht mit allseits akzeptierten, konkret formulierten und vorgegebenen Zielen zu tun, die von allen Trägern mitgetragen würden; vielmehr versuchen sie, im Interesse ihrer Gruppen

⁵ In Anlehnung an Verhaltensweisen von Unternehmen im weiten Oligopol mit der Zielsetzung der Nachfragebeweglichkeit.

Zielformulierungen und Mittelansätze zu beeinflussen. Dieser Sachverhalt trifft sowohl für die *Niederlande* als auch für die Bundesrepublik *Deutschland* zu; so gesehen besteht in beiden Ländern die Aufgabe, durch empirische Analysen der Neuen Politischen Ökonomie diese Entscheidungsprozesse zu erklären. Der Politikberatung — zwischen politischen Parteien und organisierten Interessenvertretungen angesiedelt — kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Sie sollte jedoch ihre Möglichkeiten und Grenzen für den politischen Umsetzungsprozeß sehen; denn, „es gibt nirgendwo ein Gesetz, bei dem die Empfehlungen eines Beratungsgremiums vom Parlament nur noch nachvollzogen werden müssen . . .“ (wir haben nämlich) auch unsere Möglichkeiten zu berücksichtigen“ (J. W. Möllemann, Deutscher Bundestag 1990). Ein anderes Wort bezieht sich auf die Bildungspolitik in einer pluralistischen Gesellschaft: „Hinter die Ausbildungsförderung können wir nur dann politisch Druck machen, wenn sie von der Öffentlichkeit als wesentlicher Bestandteil einer Konzeption begriffen wird . . . (ansonsten) bleibt BAföG mehr oder weniger ein studentengewerkschaftliches Anliegen ohne hinreichend organisationsfähige Interessen“ (D. Wetzel, in: A. v. Mutis, 1989).

In den *Niederlanden* greift die Regierung bei ihren Überlegungen um eine Neuorientierung der Studienförderung auf Stellungnahmen des Sociaal Economische Raad (SER) zurück,⁶ um die sie offiziell nachsucht (SER, 1985); je nach Problemlage stellen ein oder mehrere Ministerien die Anfrage auf „Advies“. Der SER hat in den entsprechenden Arbeitsgruppen unabhängige Mitglieder, Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Beratende Mitglieder (von übrigen zentralen Institutionen) sowie Angehörige einzelner Ministerien. Für die Umstellung auf das „neue“ System (einheitlicher Familienlastenausgleich) hatten die SER-Stellungnahmen besonderes Gewicht; das gilt auch für die Ermittlung der Bedarfssätze (studiekosten) nach unterschiedlichen Ausbildungsinstitutionen. Unterschiedliche Auffassungen werden ausgewiesen. Von besonderer Aussagekraft sind die mikro-ökonomischen Berechnungen (privater Haushalt mit Kindern in Ausbildung), die die finanzielle Lage vor und nach der Reform ausweisen. — Das zuständige Ministerium macht weiterhin starken Gebrauch von der Vergabe von Gutachten, sehr differenziert vor dem Hintergrund einzelner Aspekte des Gesetzentwurfs. Insgesamt gesehen ist diese Politikberatung institutioneller Art umfassend in der Fragestellung; inwieweit dadurch der parlamentarische Entscheidungsprozeß erheblich beeinflußt worden ist, kann nicht gesagt werden. Beeindruckend ist die sachbezogene Untersuchung der Entscheidungsträger.

In der *Bundesrepublik Deutschland* ist die institutionelle Beratung im BAföG festgelegt (§ 44, BAföG). Die Zusammensetzung des Beirats folgt den föderativen und pluralistischen Notwendigkeiten. Die Reformvorschläge des Beirats

⁶ Schreiben von Th. Quené, Vorsitzender, in einem Schreiben vom 16. 5. 1989: „In der Praxis ist es nun so, daß die Studienfinanzierung mehr bearbeitet wird als das vorgesehen war“.

(1988) haben in den Parlamentsberatungen von allen Parteien hohe Anerkennung erfahren; der Vertreter der Opposition (Kuhlwein, siehe: Deutscher Bundestag, 1989) führte (mit Anflug von Humor) aus: „Beide Entwürfe (Regierungs- und SPD-Antrag) sind in vielen Passagen deckungsgleich ... wenn wir ganz ehrlich sind, bekennen wir gemeinsam, daß der BAföG-Beirat ... hervorragende Arbeit geleistet hat“.

Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß bis zur Vorlage des Gesetzentwurfs ein politischer Entscheidungsprozeß durchlaufen werden mußte, der durchaus nicht von Anfang an diese Ergebnisse, wie im Gesetzentwurf ausgewiesen, erwarten ließ. — Sicherlich hat die pluralistische Zusammensetzung des Beirats dazu geführt, daß zahlreiche gesellschaftliche Gruppen (einschließlich der Kirchen) die Vorschläge des Beirats positiv bewerteten und bei den politischen Entscheidungsträgern entsprechend intervenierten. — Trotz allem sah es lange so aus, als wenn die Regierungskoalition nur die unabwendbaren Mindestbedingungen erfüllen würde: Ein Drittel Zuschuß beim Bedarfssatz, weil — nach Artikel 3, 1 GG — ein Wohngeldanspruch für Studierende bei Volldarlehen kaum zu umgehen war; Änderung der relativen Freibeträge an der unteren Grenze, wenn überhaupt; möglicherweise Einführung eines Bildungskredits und/oder „Flexibilisierung“ von BAföG (d. h. zeitweise Aussetzung, wenn die ökonomische Lage es zuläßt.) — An dieser Stelle soll vorab eine Gegenüberstellung der Vorschläge des BAföG-Beirats und ihrer Berücksichtigung bei den parlamentarischen Entscheidungen vorgenommen werden (Abb. 10). Trotz der aufgezeigten, noch bestehenden Inkonsistenzen im BAföG muß die Breite der Übernahme der Beiratsvorschläge durch die wirtschaftspolitischen Akteure überraschen. Auf der Suche nach den Gründen für diese positive Bilanz wäre es zu einfach zu sagen, die ökonomische und bildungspolitische Logik der Reformvorschläge hätte die Regierungskoalition zur weitgehenden Übernahme veranlaßt. Es müssen schon „politisch günstige Großwetterlagen“ hinzukommen, um konsistente und sachlogische Reformvorstellungen umsetzen zu können. Für die BAföG-Reformvorschläge des Beirats bedeutete das unter anderem: Der Ausgang der Senatswahlen in Berlin und der Kommunalwahl in Hessen hatte die Koalitionsparteien unter Leistungsdruck gesetzt. Beim lange vorgesehenen „Kassensturz“ der Regierungskoalition im März 1989 ergab sich eine gute Gelegenheit, den Vorschlägen des BAföG-Beirats positiv zu entsprechen. Glücklicherweise waren die Vorschläge des Beirats finanziert und wurden von allen Gruppen der pluralistischen Gesellschaft (von den Kirchen bis zu den Gewerkschaften) nachhaltig unterstützt. Die Wiederaufnahme der Schülerförderung wurde — mit wechselnder Argumentation — abgelehnt; der Leistungsdruck gegenüber der Regierungskoalition war nicht groß genug. — Erfolgreich haben die Kollegstufen (Lehrer und Kollegiaten gemeinsam) ihre bestorganisierten Interessen — kurz vor der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen — auf Beibehaltung elternunabhängiger Ausbildungsförderung durchgesetzt; das Etikett „Abitur-Nachholphase/Zweiter Bildungsweg“, vor langen Jahren mit gutem Recht eingeführt, ist bildungspolitisch nur

Abbildung 10: Gegenüberstellung der Vorschläge des BAföG-Beirats (Vorschläge zur Reform) vom 11.10.88, des Vor-Entwurfs des 12. BAföGÄnd-G-E des BMFW vom September 89 und der Stellungnahme des BAföG-Beirats zu diesem Entwurf vom 6.9.89

| Gegenstand | Vorschlag BAföG-Beirat 11. Oktober 1988 | Entwurf eines 12. BAföG-Änd der Bundesregierung | Stellungnahme v. 6. Sept. 89 bzw. vom 15.2.89 * des Beirats zum 12. BAföG-Änd-G. | Stellungnahme des BfB/Parlamentsentscheidung |
|---|--|--|--|---|
| Schülerförderung Sekundarstufe II (ab 11. Klasse) | Volle Aufnahme, insbesondere für berufliche Schulen 150 000 Schüler 360 M11. DM | Keine Förderung - nur für Sekundarstufe I - nur für Schüler von Berufsausbau- schulen u. Fachoberschul- klassen etc. für ca. 30 000 Schüler mit ca. 85 M11. DM | Nochmalige Betonung der vollen Übernahme der Sekundarstufe II in die Schulförderung Keine Förderung der Gymnasien in Sekundarstufe II | |
| Förderungsform Studenten (Bedarfssatz) | 50 % Zuschuß da 3/4 der Darlehen Subventionswert sind | 50 % Zuschuß | ----- | Zustimmung |
| Elternfreiabreäge und Kinderfreiabreäge | 50 % + 5 % (zur Verringerung des "Mittelinkommenslochs") | 50 % + 5 % 70 000 neu gefördert 160 000 höhere Forderungs- beträge | ----- | Zustimmung |
| Darlehensterllaß | völlige Streichung, da objektive Bedingungen eine Ungleichbehandlung bewirken | Beibehaltung jedoch mit Zeitkomponente | Nochmaliger verstärkter Hinweis auf frühere Argumente. - Einfall ist bei der parlamentarischen An- hörung dort Ablehnung von allen Institutionen) | Ablehnung |
| Elternabhängige Förderung - Studierende | Bindung an die Finanzkraft der Familie, sofern keine 6jährige Berufstätigkeit vorliegt. /Streichung § 11 (3) 5 | wie Beiratsempfehlung | ----- | Zustimmung |
| | | | | Ablehnung durch Ministererstrief an sprecher d. Bundeiringes der Kolleg v. 21.9.89: Es bleibt bei § as Abs. 3 Nr. 1 BAföG "weil Nachphase des 2. BII- dungsseiges" |
| | - Kollegstufe - Abendgymnasium | ----- | ----- | |

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Abb. 11

| Förderung von Zweitschulen | nur bei zu niedrigem Vorschlag für Berufseintritt: Beibehaltung des bestehenden Systems, Förderung nur, wenn allen anderen Fällen leistungsfähiges Förderungsschulsystem der Studienabgeschluß vorliegt | Alte Position beibehalten | Ablehnung |
|--|---|--|---|
| Förderungshöchstdauer | für 2 Semester, solange objektiv die Studienbedingungen eine Umstellung auf 19-Erfüllung von Voraussetzungen erforderlich | Wie Beirat, jedoch Befristung auf drei Jahre | Zustimmung |
| Studentische Krankenversicherung | Erhöhung von 45,-- DM auf 65,-- DM/Monat | Wie Beirat | ----- |
| Erhöhung des Förderungsbetrages (bedarfssatz) | (nicht) Gegenstand der Empfehlung, da laufende Anpassung an Veränderung des Preisniveaus | 3 % | nach einem Jahr (1991) weitere Anhebung um 2,5 % wegen absehbarer Veränderung des Preisniveaus |
| Elternfreibeträge | | 3 % | Zustimmung |
| Änderung des Einkommenssteuergesetzes bei elternunabhängiger Förderung | Wegfall der kindbezogenen Freibeträge (Kinderfreibeträge) | Nicht berücksichtigt | BUH: Keine Berücksichtigung auf Steuernahme in Lücke der steuerlichen Grundsatzen (Reformen verhindern, Auszubildende etc. werden ebenfalls so behandelt) |
| Aktualisierung *) des Ehegatteneinkommens bei der Anrechnung | | Änderung der §§ 22 und 24 | Keine Änderung |
| Berücksichtigung *) von Kindererziehungszeiten bei der Bemessung der Förderungshöchstdauer | | Bis zum vollendeten 3. Lebensjahr des Kindes | Zustimmung |

Entwurf: Th. Doms

schwer ablösbar — auch nicht mit dem Argument, daß bei Familieneinkommen von über 7000,- DM/Monat die wirtschaftliche Leistungskraft groß genug sein sollte (siehe: *Abb. 11*), um nach einer Lehre (mit Ausbildungsvergütung) eine „Nachholphase“ durch die Familien zu finanzieren (Kindergeld, Kinder- und Ausbildungsfreibeträge sind ausreichende kindbezogene Entlastungen). — Auch die Streichung der Darlehensteilerlasse, von allen bildungspolitischen Institutionen gefordert, wurde nicht vorgenommen; die *scheinbar* zutreffende Lösung „Leistung muß sich lohnen“ hat in einer Marktwirtschaft große Überzeugungskraft, selbst wenn die Prämisse nicht stimmen (Th. Dams, 1990). Dort, wo Leistung als Zugangsberechtigung verlangt werden könnte, wird darauf verzichtet (Zweitstudien); es ist nicht einsichtig, warum die Gesellschaft nach *einem* abgeschlossenen Studium auch noch ein zweites finanzieren soll.

Insgesamt gesehen ist — unter den genannten Rahmenbedingungen — das Ergebnis der Politikberatung sehr positiv zu bewerten. Es handelt sich nicht um eine „Reparatur“, sondern um eine „Reform“ innerhalb des BAföG. Man ist geneigt, von den „BAföG-Iden des März“ (15. 3.) der Regierungskoalition zu sprechen (zwei Tage Zeitunterscheid gegenüber den „römischen Iden“ sollten gestattet sein!). Wir benötigen jedoch noch mehr Leistungsdruck gegenüber den politischen Akteuren (Bundestag — Regierung — Koalitionsparteien — BMBW) und mehr sichtbare Wählerbeweglichkeit in den Fragen der Ausbildungsförderung, damit eine der wichtigsten Zukunftssicherungen für die jüngere Generation und damit für unsere Gesellschaft Priorität erhält.

8. Schlußbemerkung

In den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland sind in jüngster Zeit umfassende Reformen der Ausbildungsförderung vorgenommen worden, in den Niederlanden stärker als bei uns. In den Niederlanden geht eine weitere durchgreifende Umstellung in die parlamentarische Beratung und Entscheidung; die beiden wichtigsten Punkte sind die Beibehaltung (des elternunabhängigen Grundbetrages für Studierende) und die Umstellung auf eine „Privatisierung“ des (verzinslichen) Darlehensanteils beim Bedarfssatz. Während in der Bundesrepublik Deutschland die sozialpolitische Orientierung des BAföG weiter verstärkt und diese mit der wirtschaftlichen Leistungskraft der Familien verbunden wird, soll in den Niederlanden eine Abkopplung von sozialen Fakten erfolgen.

Im vorliegenden Beitrag sind die wesentlichsten Strukturelemente beider Systeme dargestellt worden; sie bedürfen ergänzender empirischer Untersuchungen auf der mikroökonomischen Ebene der privaten Haushalte bzw. der Empfänger von Ausbildungsförderung. — Ab 1. Januar 1993 gilt der Gemeinsame Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft; er wird mit der Herstellung der „vier Grundfreiheiten“ (für Güter, Kapital, Arbeitnehmer und Selbständige) auch eine erhöhte Mobilität von Studierenden bewirken. Im Bereich der

Finanzielle Förderung von Familien mit 2 Kindern, zu Hause untergebracht,
 a) bei Besuch des Kollegs; b) bei Besuch eines Kindes BFS I und eines
 Kindes im Kolleg; Brutto-Familien-Einkommen von 2.600 - 10.000 DM;
 beide Kinder über 18 Jahre
 nach Steuerreform 1986, '88 '90 und 12. BAföGÄndG 1990

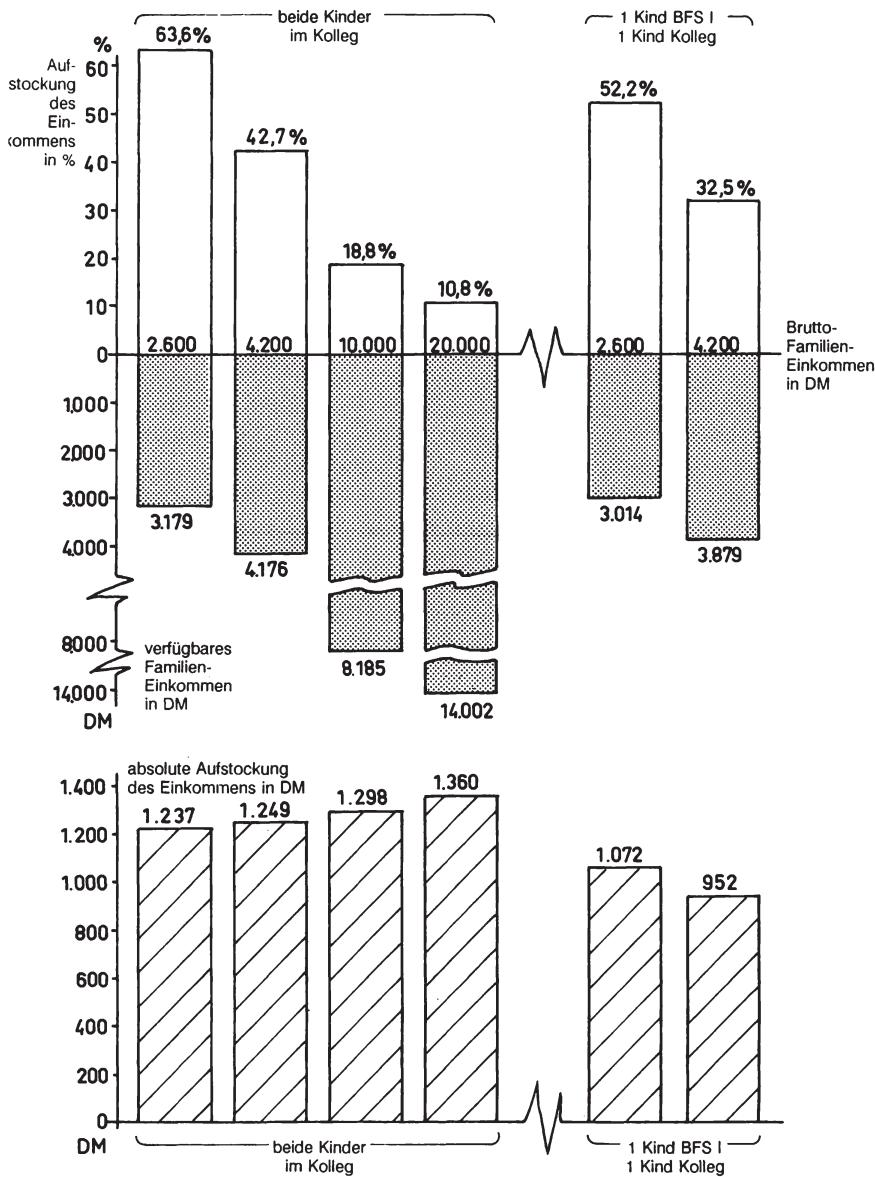


Abbildung 11

Entwurf: Th. Dams | IFEP Freiburg i. Br. 1990

Freizügigkeit der Menschen gilt der Grundsatz der nichtdiskriminierenden Anwendung personalen Rechts für alle Angehörigen der EG in dem jeweiligen Nationalstaat. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie wichtig Systemvergleiche zwischen EG-Mitgliedstaaten auch im Bereich der Ausbildungsförderung für Studierende sind.

Nachtrag: Zusätzliche Informationen zur Studienförderung in den Niederlanden.

Am 14. Juni 1990 wurde vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) dem Parlament eine Vorlage zugeleitet (Herorientering Studiefinanciering).

Die beiden Gründe für die „Re-Orientierung“ (nach der grundsätzlichen Änderung 1986) schon nach fünf Jahren werden expressis verbis genannt: (a) Die Sicherung der Finanzierbarkeit der Ausgaben; (b) die Vereinfachung der Bearbeitung und Abwicklung der Studienförderung. — Die früher genannten Ziele der Studienförderung — insbesondere die individuellen Förderungsbeträge bleiben bestehen: Der ungehinderte Zugang zu den Hochschulen (aus finanzieller Sicht). Der duale Familienlastenausgleich gilt weiterhin als „überwunden“). — Die Analyse der derzeitigen Regelung verweist darauf, daß nach den früheren Vorstellungen mit einer Maximalausgabe von 3,3 Mrd. hfl/Jahr gerechnet wurde, durch Preissteigerungen auf 3,5 Mrd. hfl/Jahr. Jedoch wurde für 1995 — bei dem Datum der heutigen Gesetzgebung — bereits mit 4,66 Mrd. hfl gerechnet. — Vor allem ist kostensteigernd: Die Steigerung der Berechtigten einer Studienförderung und die laufende Anpassung der Höhe des Förderungsbetrages. — Die vorgesehenen Maßnahmen, die wegen der Dringlichkeit in Kürze beschlossen werden sollen, sollen die Ausgaben des Staates um 555 Mill. hfl/Jahr (1995), d. h. um 12% gesenkt werden.⁷ Folgende Ansatzpunkte werden genannt: Die Einführung einer Fahrkarte für öffentliche Verkehrsmittel (./. 25 Mill. hfl); „Einfrieren“ des einheitlichen Sockelbetrages (./. 140 Mill., strukturelle Einsparung, die nicht als Haushaltseinsparung sichtbar wird, sondern nur in Relation zur Vorausschätzung); „Verselbständigung“ der Darlehensvergabe (./. 410 Mill.); Senkung der Förderungsdauer um ein Jahr auf 5 Jahre (Medizin 7 Jahre); auf das 27. Lebensjahr im allgemeinen begrenzt; (./. 45 Mill.); Anhebung der Studiengebühren um 100 hfl/Jahr, bei gleichzeitiger gleichgroßen Erhöhung der „zusätzlichen“ Studienförderung (für Studierende aus einkommensschwachen Familien); der Erhöhungsbetrag kann für andere Studierende als Darlehen aufgenommen werden (./. 70 Mill.). — Mit der „Verselbständigung“ der Darlehensvergabe wird die Einführung einer „marktgerechten/-konformen“ Verzinsung angestrebt (jetzige Regelung: 0,5% unterhalb des Effektivzinses der öffentlichen Anleihen); außerdem soll bereits während des Studiums die Verzinsung des Darlehens erfolgen (jetzt: nach Abschluß des Studiums). — Eine

⁷ Die „strukturellen“ Einsparungen — auf längere Sicht — werden mit 625 Mill. hfl angegeben.

Vergünstigung wird eingeräumt: Die Grenze der Anrechnung des Eigeneinkommens der Studierenden wird erhöht (+ 10 Mill.).

Insgesamt gesehen sind — unter Beibehaltung des einheitlichen Familienlastenausgleichs — die „Privatisierung“ bei der Darlehensgewährung und die Begrenzung der Zielgruppe als wichtigste Reformansätze zu nennen.

Literaturverzeichnis

- Alessie, R., Camphuis, H. u. a.: Afschattingen van het Sociaal Risiko Percentage. Tilburg, 11. Sept. 1989.*
- Backx, D., Backx, H.: De Studie-Financiering. Zwolle 1988.*
- Beirat für Ausbildungsförderung: Vorschläge zur Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Heft 21. BMBW. Bonn 1988.
- Blanc Le, L. J. C. M., Zwan, van der, A.: Report of the Advisory Committee on Privatising Student Loans. Summary. Zoetermeer 1989.*
- BMBW: Ausbildungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Ländern. Heft 22. Bonn 1985.
- Böckenforde, E. W.: Steuergerechtigkeit und Familienlastenausgleich. In: Steuer und Wirtschaft. Köln 1986.*
- Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung zur Ausbildungsförderung in Familien mit mittleren Einkommen. Deutscher Bundestag. Drucksache 11/610. 13. 7. 87.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Ausbildungsförderung im Rahmen der Hochschulfinanzierung. Bonn 1977.
- Bundesminister für Bildung u. Wissenschaft: BAföG '90 im Bundestag. Rede von J. W. Möllemann. Bonn, 28. 3. 1990.
- Dams, Th.: Ausbildungsförderung: Eine Fallstudie des Familienlastenausgleichs. In: H. Rapin (Hg.), Familiengerechte Steuer- und Transferpolitik. Frankfurt 1989.*
- Reform der Ausbildungsförderung. In: Reform der Ausbildungsförderung. DGB. Frankfurt 1989.
- Deutscher Bundestag: 7. BAföG-ÄndG; Auslaufen des 5. BAföG-ÄndG; 2. Haushaltstrukturgesetz; Haushaltbegleitgesetz 1983. Siehe dazu: 5. Bericht der Bundesregierung nach Paragraph 35 BAföG, Bonn 1983.
- Öffentliche Anhörung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) am 17. 1. 90. Schriftliche Stellungnahmen vom 8. 1. 1990.
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft. Drucksache 11/6747. Bonn, 21. März 1990.
- Stenographischer Bericht. 183. Sitzung 11/183. Bonn, 8. 12. 1989.
- Stenographischer Bericht. 203. Sitzung 11/203. Bonn, 28. März 1990.
- Deutscher Gewerkschaftsbund: BAföG '90. Argumente und Materialien. Frankfurt 1990.
- Katholieke Universiteit Brabant: Cursus Studiefinanciering. Tilburg. Oktober 1987.

- Kirchhof, P.:* Gutachten F., Empfiehlt es sich, das Einkommenssteuerrecht zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung neu zu ordnen? Deutscher Juristentag, Mainz 1988.
- Lambsdorff, Graf O.:* Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Manuskript. Bonn, 9. 9. 1982.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Studie-Financiering 18+. Utrecht 1987. *Tegemoetkoming Studiekosten. 1987/88.* Groningen. August 1987.
- Studiefinanciering: Open Universiteit, deeltijdstuderenden . Studiejaar 1987/1988.
- De Terugbetaling. Utrecht. Juni 1986.
- Antwoord aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-General. 9. 6. 88 (BSG 19.476); 27. 6. 88 (MO 1956); 6. 3. 89 (HW/SF — 829.847).
- Rapport van de Adviescommissie Privatisering studieleningen. 13. 10. 1989.
- Interim Rapportage. Commissie verzelfstandiging Studieleningen. März 1990.
- Tekst van de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1988, 336). März 1990.
- Mutius, A. v. (Hg.):* Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Heidelberg 1989.
- Oberhauser, A.:* Familie und Haushalt als Transferempfänger. Situation, Mängel und Reformsätze. Frankfurt 1989.
- Rapport van de Adviescommissie Uitvoering WSF: Wet Studie Financiering. 20. 11. 1987.
- Rinnvoi Kan, A. H. G.:* Rapport van de Commissie Sociaal Risico, 's-Gravenhage, 1988.
- Ruitenberg, L. u.a.:* Profijt van de overheid in 1983. Sociaal en Cultureel Planbureau No. 65. Rijswijk 1989.
- Sociaal Economische Raad — SER: Advies inzake studiefinanciering. Nr. 6. Den Haag 19. 4. 1985.
- Advies studiekostenregelingen. Nr. 26. Den Haag 19. 11. 1985.
- Spee, A. A. J.:* The System of Financing in Higher Education in the Netherlands, Zoetermeer 1989.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal: Vergaderjaar 1985-1986. Wet of de studiefinanciering. No. 19125 (Parlementarische Verhandlungsberichte).
- Handelingen. Vergaderjaar 1987-1988. Nr. 33 u. 34. 21./23. 6. u. 28./30. 6. 1988.
- Weeren, van H. P.:* Studentloans for Students in Higher Education in the Netherlands. IIEP-Paper, Paris, 1. 9. 89.
- Willeke, F.-U., Onken, R.:* Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. — Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik. Reihe: Stiftung DER PRIVATE HAUSHALT. Frankfurt 1990.
- Wissenschaftlicher Beirat BMWF: Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung. Teil O. VI. Ausbildungsförderung. Bonn 1971.
- Wissenschaftlicher Beirat BMJFFG: Familienpolitik nach der Steuerreform. Bonn 1988.
- Woodhall, M.:* Sharing the Cost of Higher Education. IIEP. Working Documents S 108/1A. Paris 1989.